欧洲对华政策报告

（2020年）

复旦大学中欧关系研究中心
上海欧洲学会

2021年3月

VISIT…

LANZAROTE Caliente.com

欧洲对华政策报告

（2020 年）

复旦大学中欧关系研究中心

上海欧洲学会

申明

（1）本报告由复旦大学国际问题研究院中欧关系研究中心和上海欧洲学会共同发布。（2）本报告内容只代表作者观点，不代表上述机构观点。（3）作者和上述机构拥有本报告全部知识产权，未经同意，请勿转载和发表。

联系方式：jianjunbo@aliyun.com，peteryang@sies-cn.org

目　录

前言……………………………………………………………… 01
2020 年欧盟对华政策………………………………………戴轶尘 04
2020 年欧洲议会对华政策…………………………………严少华 09
2020 年德国对华政策…………………………………………陈弢 13
2020 年法国对华政策………………………………薛晟、张骥 17
2020 年意大利对华政策………………………………………吉磊 22
2020 年英国对华政策…………………………………………陈琦 27
2020 年希腊对华政策……………………………胡晶晶、刘凡 30
2020 年西班牙对华政策……………………………………杨海峰 35
2020 年瑞典对华政策………………………………………沈贇璐 39
2020 年丹麦对华政策………………………………………严骁骁 43
2020 年维谢格拉德集团四国对华政策………………………龙静 46
2020 年罗马尼亚对华政策…………………………………宋黎磊 50
2020 年西巴尔干国家对华政策……………………………简军波 54
2020 年塞尔维亚对华政策…………………………………费正健 58
2020 年波罗的海三国对华政策……………………………孙贝芸 62
后记……………………………………………………………… 66

前 言

2020年是中国和欧盟（欧共体）建交45周年，双方克服新冠肺炎疫情的致命影响，在经贸等领域取得重要合作成果。这一年中国首次跃居为欧盟第一大货物贸易伙伴，双方还签署了《地理标志保护与合作协定》，完成“中欧全面投资协定”谈判。围绕防疫抗疫，双方在物资援助和疫苗研发等领域开展了务实有效合作。考虑到这一年疫情全球大流行和国际关系错综复杂的背景，这些成果的取得来之不易。

尽管2020年中欧在上述领域合作取得较大进展，但欧洲对华政策也发生了深刻变化，主要反映在如下三方面：

首先，欧盟及部分成员国严格区分对华经贸合作和对华人权干预，将两者视作各自独立的对华政策领域，有些国家甚至故意在政治上挑衅中国政府。因此，一方面，欧洲十分强调对华经贸务实合作，重视中国市场，通过中国抓住整个欣欣向荣的亚洲市场的意愿也十分强烈。另一方面，在人权等政治领域，对华干涉力度加大。这体现为两方面：第一，疫情期间，欧盟机构和民间舆论从不同角度严厉指责中国国内防疫抗疫举措及对外抗疫物资援助行为。比如2020年6月，欧盟委员会指责中国“在网络上散布新冠病毒虚假信息”，宣传对欧洲国家援助并借此强化地缘政治争夺。第二，欧盟插手干预香港、新疆、台湾等中国内部事务。例如，2020年8月，欧盟外交与安全政策高级代表博雷利就香港特区政府因疫情推迟立法会选举发表指责中国的声明。捷克议长甚至不顾损害中捷关系执意访台，等等。

其次，在战略自主基础上，欧盟试图在特殊领域与中国“脱钩”。欧盟主张不随美共舞，不沦为中美竞争的棋子，力图在中美博弈中寻求自主，谋取最大利益。在此情势下，欧盟在两方面试图减弱和中国的关系：（1）防范中国在特殊领域对欧投资，降低对华产业依赖。欧盟委员会在2020年3月发布了保护欧洲重要资产和技术的指导纲要，将健康、医学研究、生物技术等战略性产业纳入外资审查范围。6月，欧委员会发布防范不公平竞争政策白皮书，就加强监管欧盟外第三国政府补贴企业行为公开征求意见，进一步提高中国企业对欧投资门槛。9月，欧盟委员会启动了欧洲原材料联盟（ERMA），以增强稀土等30多种关键原材料的自给能力，完善欧洲产业供应链，减轻对中国产品依赖。（2）欧盟重要成员法国和德国等都开始启动或执行所谓“印太战略”，欧盟也发声主张实施印太政策，以加强与中国周边国家政治、经济、军事等联系，向中国施压，实现对亚洲政策的多元化，减轻对华依赖。

第三，欧洲内部各国对华政策立场分歧有加大趋势。2020 年，主要西欧大国如德国、法国等基本愿意维持、发展与中国务实合作关系，尽管中欧双方在人权等领域存在较大分歧，但基本没影响双方完成“投资协定”谈判，双边经贸往来也保持快速增长势头。英国在 2020 年完成脱欧后，基于香港等因素影响，其对华政策立场追随美国、不惜恶化中英关系的意图明显。另外，一些中东欧国家对华立场发生较大变化，波罗的海国家、捷克、罗马尼亚等国亲美势头加剧，对华敌意上升。

欧盟和欧洲国家上述对华政策的深刻变化反映了它们在如何处理对华关系上的策略变化，即通过持续的“接触”（engagement）将中国约束在由西方制定的以规则为基础的国际体系中，并改变中国体制的策略，改为通过强硬方式来规范中国崛起，并在中国崛起中获取最大经济利益的策略，换言之，欧洲将中国框在其规范体系中的战略目标没有变化，但手段从柔性方式变为软硬兼施，并偏向硬的方面。

欧盟和欧洲国家的上述对华政策变化发生在如下背景中：第一，欧美合流。拜登上台后，欧美“对华合流”态势明显，欧盟和美国有强烈愿望共同应对中国，尽管在有些立场上欧美存在差异，比如德国目前并不赞成建立统一的欧美遏华联盟。第二，欧洲战略自主。欧盟及其重要成员国如德、法等国家均对建立一个战略自主的欧洲的愿望十分强烈，但由于在许多领域建立自主战略并不能达成共识，但在体现欧洲价值观等问题上欧盟成员基本上不会有异议，因此在对外体现其所谓价值观“优势”上容易形成统一声音，对外关系包括对华关系中对华人权等意识形态色彩开始突出。这是其自主战略建设的一环。第三，中美博弈加剧。拜登政府上台后并没有消除特朗普政府的荒谬对华立场，有些领域甚至变本加厉，在此背景下，欧盟作为一个离岸平衡手（offshore balancer）的作用凸显出来。为了不被中美双方过度拉拢而成为大国竞争的棋子，它就会在中美双方保持一定的独立性，不会事事随美起舞，更不会随中起舞，更多时候通过强硬对华立场来表现其独立性和平衡手作用，发挥其国际影响力。第四，美国对欧“分而治之”效果明显加强。目前美国利用乌克兰、俄罗斯等问题，吸引波罗的海国家、波兰、捷克、罗马尼亚等一些中东欧国家加紧靠拢美国，分化欧盟内部在“北溪”二号项目上的政策立场，离间欧盟内部团结，并使内部对华立场差异化加大。

在可预见的将来，欧洲对华政策大体会继续遵循 2019 年发布的《欧盟–中国战略展望》对华政策文件指导原则，将中国视作“谈判和治理领域合作伙伴、经济竞争者和制度性对手”，在人权和中国内部事务上强化干预力度，积极涉足有关中国与周边国家的领土和主权纠纷，在防范西方高科技向中国转移的同时，在经济和全球治理等领域继续强调对华务实交往，尤其在气候变化、互联互通等领

域开展深度合作。经济与全球治理合作加深、高科技脱钩、加强政治遏制的政经分离的欧洲对华政策立场可能会更加明显。从国际层面看，欧美合流趋势加大的可能性正在提高，尽管欧美之间存在诸多不可化约的经济矛盾，但在政治、安全和意识形态领域，欧美是相对牢固的盟友，因此中国在政治上面对欧美同盟的可能性会增加。

总之，欧洲将会以更加谨慎、老练但又精准的方式对待中国，既想将中国框在其设定的规范中，也要从中国获取最大经济利益并减少最大损失，同时尽量要求中国承担最大国际治理义务。

简军波　杨海峰

简军波（复旦大学国际问题研究院中欧关系研究中心副主任、副教授）
杨海峰（上海欧洲学会秘书长）

2021 年 3 月 5 日

2020 年欧盟对华政策

借疫情继续强化“战略自主”

2020 年原本是新一届欧盟委员会为欧盟未来的发展进行谋篇布局之年，但是突如其来的新冠疫情不仅打乱了欧盟内部的既定议程，也使之面临更为复杂多变的外部环境。面对疫情激化的新旧挑战，欧盟领导人在法德轴心的推动下，以加强一体化来提升欧盟整体应对疫情的能力，同时更为自觉且坚定地以维护“战略自主”为前提调整对华政策，寻求在中美之间充当重要的平衡力量。

一、新冠疫情刺激欧盟加强一体化应对危机

新冠疫情的冲击再度暴露了欧盟长期以来的治理赤字和制度缺陷，新老矛盾迭起。在疫情爆发初期，欧盟成员国各自为政，竞相封锁边界，甚至出现了争抢医疗物资的混乱局面。疫情也将欧盟拖入了史上最为严重的经济衰退，欧盟委员会预计欧盟经济将在 2020 年整体下降 7.4%，需要到 2022 年才能恢复到疫情之前的水平。但是，在法德轴心的支持下，新一届欧盟领导人做出了比以往历次危机都更为积极而迅速的反应，在力图提升欧盟整体应对疫情能力的同时，寻求将疫情作为加深一体化的契机，借助疫情加快建设“欧洲主权”。

首先，疫情强化了欧盟超国家机构在公共卫生领域的权能。从 3 月中旬起，欧洲理事会主席米歇尔和欧盟委员会主席冯德莱恩就积极推动成员国形成团结应对疫情的政治共识。欧盟委员会不仅启动了首个战略性医疗物资储备库，而且在解除防疫封锁措施、统一入境标准、采购和接种疫苗等方面都力图促使成员国采取统一步调。

其次，欧盟借助疫情推进财政一体化，出台规模空前的经济刺激计划助力经济转型。在德、法提议的基础上，欧盟委员会寻求通过发债形式筹措 7500 亿欧元规模的复苏基金，用于优先救助受到疫情冲击的成员国，同时加大在绿色、数字和创新等领域的投入，提升欧盟整体的经济竞争力。但是，围绕复苏基金的规模和分配方案，欧盟内部的东西南北矛盾再度浮现。最终，在德法和欧盟领导人的共同努力下，在 7 月的特别峰会上一致通过复苏基金计划，首次实现了成员国的联合发债，向财政一体化迈出了“历史性的一步”。12 月，欧盟委员会又在轮值主席国德国的协助下，通过了 1.1 万亿欧元规模的 2021-2027 年长期财政预算。欧盟总计 1.8 万亿欧元的经济刺激计划将优先聚焦绿色发展和数字转型，其中有 37%的资金将投入到与绿色转型直接相关的领域。

第三，打造“地缘政治委员会”应对安全挑战和外部竞争。疫情使欧盟面临更为严峻的安全环境和外部形势：美中关系的加速恶化加大了欧盟选边站队的压力，同时在地中海和东部邻国面临的安全风险也不断上升，而且疫情还恶化了欧盟境内的难民生存状况而一度引发骚乱，法国、奥地利则接连发生恐怖暴力袭击事件。对此，欧盟委员会仍然坚持打造“地缘政治委员会”的目标，

有序推进欧盟自身的力量建设。在安全方面，欧盟委员会相继发布《欧盟安全联盟战略》和《欧盟反恐议程》，加强内部各机构和成员国在相关领域的政策和资源整合。在防务方面，欧盟在 2021-2027 年预算中首次单独列支防务开支，就新的欧洲防务基金达成政治协议，为实现防务自主提供更多的专项资金支持。在经济和技术方面，欧盟通过出台绿色协定、数字化战略和新的产业战略，对内推进经济转型，对外寻求以碳关税、数字税等工具，在全球经济中主导规则制定权，提升国际竞争力。

上述欧盟在疫情中采取的一系列举措得到了欧盟民众的肯定。根据在欧盟主要成员国进行的民调，分别有 63%的受访者支持在欧盟一级加强合作，有 61%的受访者肯定欧盟应对新冠疫情的措施，显示出了欧洲一体化在危机中的韧性。

二、疫情强化欧盟追求现实且自主的对华政策

疫情打乱了 2020 年中欧之间原有的一系列外交议程，但也促使欧盟更为现实地看待中国的地位和作用：一方面，疫情放大了欧盟对中国借机展开经济和制度竞争的担忧；但在另一方面，美国政府在疫情中的糟糕表现也让欧盟倍感失望，促使欧盟在应对全球挑战上不得不倚重中国的合作。这一复杂的局面决定了新一届欧盟领导人将中欧关系视为最具战略重要性又最具挑战性的关系之一，进一步强化了欧盟将中国既视为合作伙伴又是竞争对手的战略定位，在对华政策上更为强调“战略自主”，追求中欧关系的平衡与对等。

首先，疫情加重了欧盟将中国视为“制度性对手”的政治担忧。疫情爆发初期，欧盟的救助不力引发了塞尔维亚、匈牙利、意大利等国政要的公开批评，同时他们高调感谢中国提供的医疗援助，由此加剧了欧盟领导人的政治疑虑，担心中国的举动带有地缘政治意图，借疫情分化欧洲。3 月 23 日，欧盟外交与安全政策高级代表博雷利公开撰文提出，新冠疫情中进行着“全球叙事战”，其中有些抹黑欧盟的企图，争夺影响力的“慷慨政治”中包含着地缘政治成分。其言论明显针对中国。此后，欧盟对外行动署发布的报告点名批评中国利用疫情进行虚假宣传，在欧洲国家扩大舆论影响力。同时，欧盟在涉及中国核心利益的政治议题上也提高了批评的调门，多次公开表示“严重关切”并寻求对中国实施制裁，以显示其维护自身价值观和制度的强硬姿态。例如在香港议题上，欧洲议会一再敦促欧盟及其成员国干涉香港国安法的出台。在其鼓动下，7 月举行的疫情后首次欧盟外长会议决定对香港特区政府采取一系列限制性措施，向中国施压。在涉疆问题上，欧盟不仅在中欧领导人双边会晤和联合国人权理事会等多边国际场合中公开批评新疆的人权状况，还效仿美国，在 12 月 7 日通过了欧洲版“马可尼茨基法案”。欧洲议会则敦促欧盟领导人动用这一法案对中国实施制裁。

其次，疫情刺激欧盟加强“经济主权”，防范中国的经济竞争。疫情造成的药品和医疗物资短缺暴露了欧盟对中国供应链的高度依赖，同时欧盟又担心中国利用疫情收购欧洲企业，寻求通过加强保护主义的政策工具维护“经济主

权”。欧盟委员会在3月发布了保护欧洲重要资产和技术的指导纲要，将健康、医学研究、生物技术等战略性产业纳入外资审查范围，扎紧投资保护的“篱笆”。负责数字化和市场竞争的欧盟委员维斯塔格（Margrethe Vestager）也公开表示，欧洲国家的政府应购买欧洲企业的股份，以避免被中国收购。6月17日，欧盟委员会发布防范不公平竞争的政策白皮书，就加强监管欧盟之外的第三国政府补贴企业行为公开征求意见，并将在2021年启动正式立法程序。这些举措将进一步抬高中国企业尤其是国有企业对欧投资的门槛。在降低对中国的供应链依赖方面，欧盟委员会则在9月启动了欧洲原材料联盟（ERMA），以增强稀土、磁铁、锂等30多种关键原材料的供应链自给自足能力，此后又在11月发布《欧洲药物战略》应对药品短缺问题。

第三，疫情促使欧盟更为清醒地意识到中国在应对全球挑战上作为合作伙伴的重要性，但也抬高了对中国的期待和要价。疫情在全球蔓延后，欧盟便提出应对疫情需要全球解决方案，而欧盟必须在其中处于中心地位，并促进与美国、中国的共同努力。但令欧盟倍感失望的是，美国政府不仅利用疫情加大打压中国的政治力度，而且未经与欧盟商议就单方面宣布旅行禁令，还以退出世卫组织的方式推卸在全球防疫合作中应当承担的责任。对此，冯德莱恩和博雷利公开发表联合声明敦促美国重新考虑其决定。同时，欧盟领导人米歇尔、冯德莱恩和博雷利一再向媒体和中方领导人公开表示，欧盟和中国必须共同应对气候变化、可持续发展、疫情等全球挑战，欧盟和中国的接触与合作既是机遇也是必须。但他们也反复强调，欧盟和中国不仅存在价值观和政治制度差异，而且对国际秩序有着不同的理解，认为中国采取“选择性的多边主义”。因此，欧盟要求中国在维护以规则为基础的国际体系中承担更多责任：在气候问题上，要求中国作为重要的全球伙伴履行《巴黎协定》，并尽早设定碳中和目标；在应对疫情上，要求中国在研发疫苗等方面承担共同责任，并参与世卫组织的独立调查；此外还要求中国在地区热点问题上遵守国际标准，促进国际和平与安全，支持可持续发展。不仅如此，欧盟在中欧的双边议题中也更为坚持谈判要价，以形成更为对等和平衡的中欧关系。在6月举行的中欧年度战略对话、中欧年度峰会以及9月举行的中欧领导人特别峰会上，欧盟都一再要求中方落实在经贸议题上做出的重要承诺，并强调中欧全面投资协定谈判取得重大进展后，才能完成《中欧合作2025战略规划》的讨论。2020年底，中欧如期完成投资协定谈判后，冯德莱恩等欧盟领导人在公开表态中强调，该协定将重新平衡欧盟与中国的关系。

第四，疫情促使欧盟更为迫切地追求现实且一致的对华政策，在中美之间更主动地寻求“战略自主”。面对中美关系在疫情中的加速下滑，博雷利一方面直言以往欧盟在中欧关系上“有些天真”而现在变得更为现实，另一方面也承认疫情加速了“美国领导的体系的终结和亚洲世纪的到来”，欧盟需要有“集体纪律”（collective discipline）制定更强有力的对华战略，欧盟不会在中美之间选边站队，而是按照欧洲自己的方式行事。此后，冯德莱恩在发表年度

盟情咨文和米歇尔出席联合国大会时，重申了这一立场，主张欧盟需要成为一个参与者，而不是沦为中美竞争的竞技场。为维护“战略自主”，欧盟寻求更为主动地在中美之间发挥平衡作用：一方面欧盟不再被动承受美国的压力，而是主动向美方提议建立关于中国的跨大西洋对话机制，并在 10 月正式启动了首次对话，寻求加强在对华政策上的美欧协调。在拜登宣布当选后，欧盟也迅速抛出《全球变局下的欧美新议程》，引导跨大西洋关系回归正轨。另一方面，在下半年担任轮值主席国的德国的有力领导下，欧盟将对华政策的优先事项聚焦到经贸领域，并且不顾美方的反对，积极推动成员国支持中欧投资协定草案，与中国如期完成了谈判，在中美欧三角关系上赢得了主动。

三、欧盟对华政策展望

欧盟的“战略自主”是以优先修补并塑造新的跨大西洋同盟为基础的相对自主，以形成更为平等的美欧关系。在此前提下，欧盟寻求与美国加强对华政策的协调，更好地维护欧盟自身的利益。但是，欧盟能否凭借这一战略布局，在中美之间发挥平衡作用，仍然面对诸多制约。

首先，当前欧盟在追求“战略自主”上面临着意愿、能力和领导力不足的挑战。在意愿上，欧盟内部尚未就是否需要“战略自主”以及何种程度的“战略自主”达成共识。不仅中东欧成员国对欧盟的“战略自主”始终将信将疑，而且法国和德国的政要之间也有分歧。拜登领导美国回归多边主义将进一步稀释欧盟追求“战略自主”的紧迫性。同时，欧盟建设“战略自主”的能力也受制于经济复苏计划的实效。当前，欧盟各国正面临着第三波疫情来袭，一再拖慢经济复苏的步伐。如果欧盟的庞大经济刺激计划不能确保资金顺利到位，内部矛盾仍将重演，也难以在建设“战略自主”上有实质性的投入和突破。此外，欧盟在短期内还面临着默克尔之后谁来领导欧洲的问题。欧盟委员会在采购疫苗上的政策失误已遭到匈牙利等成员国的抱怨和批评，并未彻底摆脱“信任危机”。2021 年担任轮值主席国的葡萄牙和斯洛文尼亚也不具备德国那样的实力和地位，而且德国和法国将在两年内相继迎来大选，德国的新领导人是否延续默克尔的政策、马克龙能否顺利连任，都将影响“战略自主”的落地。

其次，欧盟在对华政策上寻求与美国协调，需要借助美国的力量来平衡中国，但对美国的信任已不复以往。疫情不仅放大了欧盟与中国之间实力对比的相对失衡，而且打击了欧盟在治理模式上的制度自信，认为西方的民主制度和国际秩序受到挑战。拜登上台被欧盟视为重振跨大西洋关系的历史性机遇，但也明确表示，美欧关系已无法回到过去。在欧盟提出的新议程中，美欧在维护西方价值观和国际秩序、疫情防控以及应对气候变化上存在较高的共识，但在北约的防务分担、贸易和技术规则、数据治理等问题上的分歧依旧。不仅如此，新冠疫情导致欧洲民众对美国的看法急剧恶化，欢迎拜登当选，但已不再信任美国。欧洲对外关系委员会的最新民调表明，主要欧盟成员国的大多数受访者认为美国的政治体系已经崩溃，并且怀疑拜登能否修复美国的内部分歧，重返

更多资料，欢迎访问 www.wenku120.com

全球领导地位。相反，大多数受访者认为在未来十年内，中国将比美国更为强大，并希望本国政府在中美冲突中保持中立。

第三，欧盟力图按不同的议题领域对中国进行不同的战略定位，但在运用政策工具时又在模糊议题的界限，自相矛盾而难以维持一致性。一方面，欧盟寻求通过分割议题领域，灵活选择与中国合作、竞争还是对抗，实现欧盟利益的最大化。但在另一方面，欧盟委员会将政治条件性嵌入到一系列的经济政策工具之中，不断助推经济议题政治化，欧洲议会也始终存在着将人权与中欧投资协定谈判挂钩的声音。2021 年 3 月 22 日，欧盟通过了 30 多年来首份涉华制裁决议，立即遭到了中国的反制。欧洲议会则以临时取消对中欧投资协定的审议作为回应。欧盟通过给中国贴上“制度性对手”的标签，为其实施保护主义的经济政策赋予合法性，使之在与中国的经济竞争处于更为有利的地位，却将成员国和欧洲企业推向了优先追求经济利益，还是维护政治价值观的两难抉择。即便遭到中国制裁的欧洲议会议员盖勒也承认，中欧投资协定为欧洲企业提供了更广阔的市场准入前景，符合欧盟的利益。在中国已超越美国成为欧盟第一大贸易伙伴的情况下，欧盟成员国和企业不会坐等欧洲议会无期限地推迟审议协定，也不会放任欧盟委员会过度使用政治条件性。

中欧相互制裁后，美国国务卿布林肯与博雷利立即宣布重启美欧双边的中国对话，拜登总统也出席了欧盟的视频峰会，但这并不意味着欧盟已完全倒向美国，与中国对抗。默克尔在欧盟峰会上强调，美欧有共同的价值基础，也有各自的利益，而且欧盟也将与中国会谈。因此，欧盟在对华政策上与美国的协调程度将取决于双方的政治共识、共同利益和民意基础，在不同的议题领域在中美之间保持不同的距离：在维护政治价值观方面，欧盟将与美国“肩并肩”站在一起，共同加大对中国的政治施压，但不放弃与中国对话；在经贸和技术领域，欧盟不甘心沦为中美竞争的战场，碳关税、数字税等工具不仅是应对中国的竞争，也是防范美国的竞争；在气候变化上，欧盟仍将中国视为合作伙伴，美欧也在双边对话中达成共识，寻求与中国进行建设性接触；在全球治理的多边机制中，美欧则在与中国可以合作的时候合作，但同时也加强与价值观相近的国家联合，平衡中国的影响。

（戴轶尘， 上海社会科学院维谢格拉德集团（V4）研究中心副主任）

2020 年欧洲议会对华政策

作为欧盟的民意代表机构，欧洲议会的对华政策在很大程度上是观察欧盟对华政策的“晴雨表”。随着《里斯本条约》之后欧洲议会权力的加强，欧洲议会在欧盟对华政策与中欧关系中日益活跃，甚至在某种程度上形成了自己独特的对华政策立场。欧洲议会对华政策也是 2016 年欧盟对华战略文件中提到的整体对华战略（A whole-of-EU approach）的重要组成部分。因此，分析欧洲议会对华政策对于把握欧盟对华政策与中欧关系的全貌有着重要的意义。

在世界格局大调整、新冠疫情大流行以及欧盟内部大变革的背景下，2020 年欧洲议会对华关注不仅没有降低，反而表现出更加进取的倾向。总体而言，2020 年欧洲议会对华政策延续了其一贯的意识形态色彩与政治化倾向（A value-based China policy），但欧洲议会也试图在欧盟对华战略中扮演更为高调和全面的角色。2020 年，欧洲议会提出欧盟应该实行一项新的、更为一致和进取的对华战略，这一战略应考虑变化了的地缘政治与地缘经济格局，并同时包含对话、接触、合作与竞争的成分。在这一战略的指导下，欧盟及其成员国将在可能的时候与中国合作，在需要的时候与中国竞争，并在必要的时候同中国抗争以捍卫欧洲的价值和利益。作为对华新战略的一部分，欧洲议会也呼吁欧盟加强与印度、澳大利亚、日本、韩国等亚太民主国家的合作，并出台欧盟版的印太战略。

一、2020 年欧洲议会涉华决议分析

决议是欧洲议会对华政策的主要工具之一。据不完全统计，2020 年欧洲议会通过涉华决议 5 项，较上一年有所增加，其中立法性决议 2 项，普通决议 3 项。立法性决议涉及《中欧民用航空安全协定》以及《中欧地理标志保护与合作协定》，欧洲议会在立法性决议中批准了这两项协定，体现出对华政策的务实性。普通决议则分别涉及香港、新疆以及新冠疫情等议题，体现出对华政策的原则性。

2020 年 5 月 21 日，全国人大常委会宣布将审议《香港国安法》草案之后，欧洲议会成为欧盟内部向中国施压的急先锋。6 月 19 日，欧洲议会通过《香港国安法》决议，不仅在语气和措辞上强于欧盟理事会的声明，而且提出了一系列对中国内政横加干涉的措施，包括向国际法院起诉、呼吁联合国秘书长任命香港问题特别使节、推动成立香港问题国际联系小组、动用欧盟全球人权制裁机制制裁香港官员、对中国内地与香港实施相关出口管制、对香港居民实施“救生艇”计划等等。此外，欧洲议会也呼吁欧盟委员会利用所有手段（包括中欧投资协定谈判）在香港问题上向中国施压，敦促欧盟在与中国的所有贸易协定中纳入人权条款。欧洲议会在决议中表示，在批准《中欧全面投资协定》或未来的中欧贸易协定问题上，将考虑中国的人权形势以及香港局势。

11 月 25 日，欧洲议会通过“新冠疫情的外交政策后果”决议，探讨新冠

更多资料，欢迎访问 www.wenku120.com

疫情对欧盟外交政策的影响及欧盟的应对。欧洲议会认为新冠疫情是全球秩序变更的催化剂，不仅加剧了地缘政治竞争，也对欧盟的外交政策提出了深远的挑战。在对华政策上，欧洲议会特别关注中国在欧盟部分成员国及欧盟周边国家的行动，担心中国利用疫情的机会扩展影响力。由于欧盟正在集中精力应对疫情带来的经济后果，欧洲议会担心这将为中国投资欧盟电信、交通和技术等核心部门提供机会。为了维护欧盟的战略自主，欧洲议会在决议中呼吁欧盟成员国制定一项全面的对华战略。

12 月 17 日，欧洲议会就所谓的“强迫劳动”问题通过决议，对中国的新疆政策横加指责。欧洲议会重申其人权应置于中欧关系核心的立场，并提出了在人权问题上向中国施压的几个建议。第一，将人权与经贸关系挂钩。决议提出，《中欧全面投资协定》必须包括对国际劳工组织规定的关于禁止强迫劳动的承诺，明确要求中国批准国际劳工组织公约第 29 条与第 105 条。第二，动用欧盟刚刚通过的全球人权制裁机制，制裁中国相关官员和实体。第三，敦促欧盟将人权问题作为欧美中国问题对话机制的核心议程之一，并加强与其它西方国家的协调。

二、2020 欧洲议会党团对华政策

从党团层面看，2020 年欧洲议会左、中、右翼的主流党团都对中国议题表现出较大的关注。如果以官方声明作为党团立场的体现，欧洲议会各主要党团都对中国相关议题发表了官方立场。从党团声明来看，《中欧地利标志保护与合作协定》以及香港问题受到各主要党团的一致关注，而在中欧投资协定谈判等问题上，各党团的关注和侧重点仍存在一定的差异。

中右翼的欧洲人民党党团（EPP）作为欧洲议会第一大党团，也是在中国问题上发声最多的党团，总共发布了 6 份与中国相关的立场声明，分别涉及欧盟对外行动署有关虚假信息的报告、香港事务、防止中国并购欧洲战略资产、《中欧地理标志保护与合作协定》、欧盟全球人权制裁机制与新疆问题。在 2020 中欧视频峰会之前，欧洲人民党党团还发布了党团层面的对华战略文件，该文件由欧洲议会波兰籍议员、波兰前外长、欧洲议会对美关系代表团团长拉多斯劳.西科尔斯基（Radosław Sikorski）起草。文件指出，新冠疫情以及《香港国安法》所造成的政治影响让欧盟目前的对华战略显得过时，欧盟与中国已非传统意义上的伙伴，系统性竞争已成为中欧关系的主要范式。这与欧盟委员会 2019 年对华战略文件中将合作放在第一位的定位形成鲜明对比。

中左翼的社会民主党党团（S&D）是欧洲议会第二大党团，总共发布了 3 分与中国相关的声明，其中一份涉及中欧《中欧地利标志保护与合作协定》，另外两份则都涉及香港事务。社会民主党党团对《中欧地理标志保护与合作协定》给予了高度的评价，认为这是中国愿意与欧盟开展建设性合作的标志，也意味着中欧双方在朝着更大程度的互惠、非歧视以及市场开放迈进。在 3 份声明中，社会民主党党团都提出欧盟应充分利用其经济、政治与法律手段促进欧盟价值

观，尤其是在中欧投资协定谈判中将维护欧盟价值观作为前提条件。

中间派的复兴欧洲党团（Renew Europe）发表了5份与中国有关的立场声明，涉及欧盟对外行动署有关虚假信息的报告、香港事务、新冠病毒疫情起源的调查以及《中欧地理标志保护与合作协定》。复兴欧洲党团同样肯定了《中欧地理标志保护与合作协定》，认为有利于加强与中国的对话。鉴于法国是复兴欧洲党团成员的主要来源，该党团特别强调《中欧地理标志保护与合作协定》对保护欧盟农民及农产品的意义，同时也很关注中美第一阶段协议对该协定的影响。复兴欧洲党团同样非常关注香港问题，两次发表关于香港问题的声明并在2020年6月18日发起了关于香港问题的议会辩论，将中欧投资协定谈判与香港问题及其它人权问题挂钩，主张中欧投资协定谈判必须以欧盟的价值观为基础。

左翼的绿党党团传统上关注环境与人权议题，2020年发布的3份与中国相关的立场声明也都涉及人权议题。在德国担任欧盟轮值主席国期间，绿党党团积极推动欧盟出台全球人权制裁机制，并多次扬言要动用该机制对付中国。绿党党团也是2020年欧洲议会关于新疆问题决议的主要推手，并且在中欧投资协定谈判中坚持纳入禁止强迫劳动的条款。右翼的欧洲保守改革党团（ECR）2020年发布了3份中国相关声明，主要涉及《中欧地理标志保护与合作协定》及香港问题。在香港问题上，欧洲保守改革党团邀请香港反对派人士参与党团会议，为香港反对派人士提供了活动的舞台。同其它党团一样，欧洲保守改革党团也对《中欧地利标志保护与合作协定》给予了积极评价，认为协定是中欧关系发展的重要一步，也为中欧投资协定谈判积累了正能量。

三、2020欧洲议会对华议会外交

作为欧洲议会处理涉华关系的部门，欧洲议会对华关系代表团（D-CN）是负责对华议会外交的主要机构，在塑造欧洲议会对华政策方面发挥着举足轻重的作用。受新冠疫情的影响，2020年中欧议会间定期交流机制无法正常开展，欧洲议会对华关系代表团的大部分活动也被迫取消或推迟。尽管如此，2020年欧洲议会对华关系代表团在中欧关系议题上仍然十分活跃，通过线上的方式举行了4次日常会议，主题涉及中欧关系、气候变化及香港议题等。中国驻欧盟使团大使张明、欧盟对外行动署亚太事务总司长维冈（Gunnar Wiegand）以及德国驻欧盟大使迈克.克劳斯（Michael Clauß）等中欧高级外交官员都参与了欧洲议会对华关系代表团开展的议会外交活动。

与上一届相比，新一届欧洲议会对华关系代表团在中国议题上更为高调，立场也更加强硬，这在很大程度上源于代表团主席莱茵哈德.彼蒂科菲尔（Reinhard BÜTIKOFER）的影响。彼蒂科菲尔是欧洲议会的资深议员，长期担任德国绿党联席主席以及欧洲绿党联盟共同主席。此外，彼蒂科菲尔也长期在欧洲议会对华关系代表团任职，非常关注中国议题，是欧洲议会内部为数不多的中国问题专家之一。因此，他担任主席也在很大程度上提升了代表团在中国

事务上的活跃度和影响力。

2020 年欧洲议会对华议会外交的另一个重要举措是参与发起成立所谓“跨国议会对华政策联盟”（Inter-Parliamentary Alliance on China，简称 IPAC)。虽然 IPAC 不代表欧洲议会的立场，但欧洲议会与美国国会是主要发起方。该联盟试图拉拢西方国家反华议员，在议会层面形成对华政策联盟，进而推动西方国家在政府层面的对华政策合作，尤其是在贸易、人权、安全以及多边国际规则等领域。这也是本报告开头提到的欧洲议会试图推动对华新战略的具体体现。

四、欧洲议会对华政策展望

《中欧全面投资协定》是目前中欧双边关系中最重要的议程。2020 年底双边谈判的完成标志着中欧关系的一个重要突破，但协定的生效仍然有待欧洲议会的批准。因此，欧洲议会在未来的中欧关系中将扮演更加重要的角色，《中欧全面投资协定》的批准问题也将主导接下来欧洲议会关于中国问题的讨论，并对欧洲议会的对华政策构成一个重要的考验。

目前，欧洲议会对《中欧全面投资协定》的关注集中在劳工条款与人权问题上，尤其是个别党团试图将此作为批准的前提，但欧洲议会将在多大程度上坚持这一立场仍然值得怀疑。《中欧全面投资协定》关系到欧盟企业在中国的重要经济利益，也是中国在市场准入及公平竞争领域与欧盟达成的最具雄心的协定。因此，欧洲议会在《中欧全面投资协定》以及更广泛的对华政策上必须平衡利益因素与价值考量，这并非易事。

（作者：严少华，复旦大学国际问题研究院中欧关系研究中心青年副研究员）

2020 年德国对华政策

2020 年是新冠疫情席卷世界的一年。制度价值观斗争和经贸等领域合作齐头并行依旧是这一年德国对华政策的主旋律。在疫情影响加剧的情况下，德国对华依赖继续加深，而其对中国的疑虑和批评也未停歇。

一、德国在政治和社会事务上对华的复杂态度未出现根本调整

全球疫情之下，德国在一系列政治及社会事务上继续维持了几年来那种复杂和矛盾的对华态度。一方面，在有关疫情起源，香港和新疆等中国内部事务以及华为问题上，德国继续对中国采取批评和限制态度。而另一方面，这种态度相较于美国及其它西方盟国又较为克制和缓和。德国国内有关政府的对华政策出现了明显争论甚至矛盾，有关讨论仍在继续进行。

2020 年 7 月份默克尔访华之行以及 9 月莱比锡的中欧峰会相继被取消，无疑为双方合作造成了阴影。但 7 月初至年底，德国欧盟轮值主席国期间的对华态度总体上是十分克制和缓和的。默克尔更强调的是“在不同社会体制和对人权的不同认识下”与中国继续“贸易合作”。 默克尔 5 月底在阿登纳基金会发表的演讲中，将处理与中国的关系视作德国任欧盟轮值主席国期间的重点问题之一。她认为欧洲人需要认识到中国在现行国际架构里争取领导地位的决心，并自信地应对来自中国的挑战。欧盟应该在年内与中国签署中欧投资协定，在气候和环境、卫生等问题上加强合作，并在援助非洲问题上进行交流和协作。此外，德国和欧盟在价值观和社会制度上与中国的矛盾也应该通过与中国进行的公开和建设性的批评对话得到解决，而非成为反对与中国进行交流、对话及合作的理由。目前看来，2020 年德国政府的对华政策基本没有偏离默克尔这个讲话的基本观点。

而与默克尔相对克制的对华政策不同，德国国内舆论、联邦议院乃至政府内部持不同观点的人物对中国政府的批评和指责更加直言不讳。批评者普遍认为，德国政府过去的通过贸易促进演变政策过时了，德国政府需要有一个新的、更强硬的对华政策。尽管德国不应该像特朗普政府那样与中国脱钩，但也不该继续强化对中国的依赖。代表性的声音来自联邦议院外交委员会主席卢特根(Norbert Röttgen)。他指出，联邦政府在香港和新疆等问题上对中国的声音太过微弱，而太过重视与中国的经贸利益。在德国政界和舆论界拥有巨大影响的墨卡托中国研究所所长霍塔里（Mikko Huotari）指出，认为德国和欧洲单方面依赖中国是错误的，中国也极大依赖于德国。如果中国在战略问题上与欧洲唱反调，那么欧洲也应该与中国渐行渐远。

上述对华政策的不同看法，使得 2020 年的德国对华政策充满了矛盾，同时也有别于美国，显得稍微有所克制。在有关疫情缘起问题上，尽管德国外长马斯曾多次表示，要求中国迅速对新冠肺炎的起源进行调查，以对全世界有所交代。但德国政府并未加入特朗普政府对中国的直接攻击中，而且也认为寻找疫情起源应该是科学家而非政治界的任务。

继去年以来，香港和新疆问题继续成为了德国对中国内政问题施压的主题。2020 年，香港问题成为了中德在政治上的一大热点问题。2020 年 6 月底香港国家安全法生效后，德国政府随即要求中方收回国安法，并采取了有关应对措施。例如终止了与港府的引渡协议，停止向香港政府出售可以用来针对抗议者的装备，对来自香港的学者和艺术家提供更多的经费资助等。马斯表示，德国不应该再将香港采取有别于中国大陆的不同政策。但与美国不一样，德国并未对中国涉港官员进行制裁，也没有考虑对华经济制裁。同时，德国企业界也并未在国安法通过后大规模从香港撤出。目前德国对香港事务仍在观望中，其态度将很大程度上受到香港现有的体制能否保存，以及香港是否继续维持繁荣和经济增长的影响。

包括默克尔在内的德国政府高官已经多次对新疆问题表态和对华批评。目前德国政府在这个问题上的主要诉求是派出赴新疆的国际独立调查团。从现阶段趋势来看，德方会坚持这个要求，直到中方让步，并且强调调查的系统性和全面开放性，而不太会只接受中国提出的由欧盟各国驻华大使前往新疆进行“旅游性质”的考察。

在华为问题上，德国政府内部的态度同样是分裂的。不排除华为参与德国 5G 网络建设的，主要是德国总理府和经济部。而外交部和内政部则表达了要从战略视角来考虑问题，并排挤中国企业的声音。执政党联盟党内部对华为的反对声也越发强烈。联邦议院中的联盟党和社民党的一致看法是，德国企业应该等待政府和议院有关华为问题的最终决议达成后才能和华为签署合作协议。11 月底公布的德国 IT 法新草案虽未专门排除华为，但由于其提出了极高的安全标准，并给予了德国外交部，联邦情报局和内政部关键的审核权，从而使得华为事实上很难参与德国 5G 建设。

二、触底反弹：双方经贸合作的发展

经贸合作一直是中德关系的压舱石。2020 年上半年，新冠疫情导致中德经贸关系受到了极其严重的影响，在华经营德企信心曾一度大受打击。2 月 27 日，德国和欧盟驻华商务使团发布的一份针对 577 家在华德企和欧企的调查显示。89%的企业表示中度到重度受到了此次疫情的影响。汽车和机械制造业的在华德企是受打击最为严重的行业之一。对零部件大量需求的德国及欧盟在华车企有60%遇到了供应链中断从而出现了生产延误。同时 64%的车企反应了产品销售下降问题。德国国内从事中德贸易的企业的进出口工作，以及相关行业也大受影响。例如，由于疫情对全球旅游业造成了严重打击，德国从中国游客那里获得的旅游收入也将大幅下滑。与此同时，疫情期间，由于国际航班的大量取消及航线大幅涨价，以及社会、交通管制等原因，德国各大港口已经出现了严重的拥堵、集装箱滞留现象。这严重影响了德国与中国的进出口贸易。与此同时，由于中国对国际航空和入境管理实施严格防疫规定，大量德国经营和技术人员只能滞留德国。中德经贸合作进入了近年来前所未有的低谷。

而到了 2020 年下半年，由于欧美疫情的加剧和中国对疫情的有效治理，德

国对中国经济的依赖前所未有的加强了。不仅包括口罩、呼吸机等大量德国抗疫所需要的用品都来自于中国，大众汽车等在华德国企业在华销量也重新提升，并很大程度抵消了其由于疫情在其他国家的损失。2020 年上半年，中国首次超越了美国，成为了德国和欧盟在全球的最大出口国。而据最新数据显示，2020 年全年，德国对华出口达到了 950 亿欧元，仅次于对美出口的 1030 亿欧元。这使得中国首次超过了法国等德国传统的外贸伙伴，成了了德国在全球第二大出口对象国。

三、中欧投资协定的达成及避免经济上过度依赖中国

中德贸易的转暖及德国对华经济依赖的加深，也推动了中欧投资协定能够在顺利 2020 年内达成。很长一段事件以来，德国国内和联邦政府内部对于中欧投资协定出现了矛盾的看法。德国主流舆论和很多政治人物一直将投资协定的签署与民主人权及香港、新疆等问题挂钩，认为如果中国既然能违反中英联合声明，也自然不会遵守一份投资协定。他们强调德国需与美国新一届政府进行联合协商讨论后才能最终做出决定。

但德国经济界主流、总理府及联邦经济部则倾向于迅速与中国达 成协议。在德国政经两界拥有巨大影响的德国工业联合会（BDI）在疫情期间一直在推动中德投资协定的签署。它认为，尽管中国是德国在经济上的竞争者和制度上的对手，但同时也是德国及欧洲的合作伙伴，政治上强行与中国进行脱钩是极其危险的，会对德国经济造成极大损失。在德国商界看来，签署投资协定是传递德国和欧洲不想与中国彻底脱钩的重要信号，也为德国和欧洲企业加强在华的市场准入及提供与中国国有企业竞争的“公正条件”。

德国政府不断有官员表示投资协定不会探讨人权问题。默克尔心腹，联邦经济部长阿尔特迈尔曾多次直接指出，经贸活动不应该考虑价值观问题。2020 年 1 月份中美第一阶段协定达成后，德国政经两界都迫切感到需要推动中欧投资迅速达成。而 11 月中旬的 RCEP 签署，则进一步增添了这种压力。德国政府高层感到德国和欧盟不能在新一波全球化中失去规则的制定权和对中国的影响，而签署中欧投资协定则是实现这一愿景的“最后的机会”。这样的看法和表态，无疑有利于中欧协定的迅速达成。

德国政府大力积极推动中欧投资协定的一个比较明显的事例是，在 2020 年年底协定处于僵局时，德国政府利用其作为欧盟轮值主席国的身份在 12 月 28 日突然将中欧投资协定的议题加入欧盟成员国大使会议，并提请大使们表决。最终在场的欧盟各国大使一致通过了这一协定。中欧投资协定在德国此届欧盟主席国任期结束前一天达成，这也体现了默克尔将协定作为其最重要政治遗产之一的考量。德国政府认为，中欧投资协定的达成是一个重要的里程碑，能为德国和欧洲企业在华提供更多的市场准入以及更好的竞争环境。

协定的达成并未消弭德国国内对此问题的反对声音。联邦议院和德国内学者大都对中欧投资协定持比较明显的批评声。他们认为，德国政府对协定的大

力支持是一种缺乏长期战略考量的短视行为，而且也不能给德国和欧盟企业带来实际的利好。此外，协定签署的过程不透明，以及缺乏具体的仲裁机制等也成为了这份协定的不足之处。

德国内部在对华经贸问题上的矛盾观点也体现在 2020 年 9 月正式出台的德国“印太指针文件”中。这份文件指出，德国经济界需要将其在印太地区的经济利益多元化，与中国之外的其他印太国家发展经贸关系。另一个可能具有长远影响的重大事件，是德国政府联合执政的社民党和国内各种势力对供应链法的酝酿及推动。这部法案考虑对供应商进行价值观审查，并可能导致有关德国企业被迫从违背“民主和人权”的国家及地区撤出。

四．总结

2020 年是中德关系在全球疫情所造成的重大挑战中继续向前推进的一年。即将离任的联邦总理默克尔在推动中德关系发展，维持双方合作中起到了至关重要的作用，并抵消了德国国内和政府内部越发强大的对华怀疑和反对声。这集中体现德国政府在中欧投资协定达成，以及香港和华为问题上的态度和举动中，也是其留给中德关系的一大遗产。而随着默克尔进入执政最后阶段，德国未来对华政策的走向显得越发扑朔迷离。不同总理人选和政党联盟的构成对于政府对华政策来说有着关键影响。同时，政界内部以及政界与和中国有关的经济界有关中国问题的矛盾仍在继续加剧。

（作者：陈弢，同济大学德国问题研究所副研究员）

2020 年法国对华政策

——疫情中的“平衡”与竞争

2020 年，新冠疫情全球大流行改变了传统的国际关系，法国的对华政策也随着国际格局的变化，在延续“两面性”的同时，试图突出其在中国对外关系上的重要性，一方面在应对疫情、全球治理、气候变化等领域加深同中国的合作，另一方面，在面对包括英国实质“脱欧”、德国即将结束默克尔时代的情况下，在各种国际场合代表欧盟发声，其中既有对中国有利的声音，也有对中国的指责。在新的中美战略竞争格局中，法国率先重申“战略自主”并推动欧盟“战略自主”，其战略价值再度凸显，有利于维护国际战略平衡和多边主义，但这种独立性是有限度的，它同时制衡着国际体系中的新兴力量。2020 年法国对华政策在寻求“平衡”的同时，竞争的一面也在加深。

一、法国对华政策的背景

新冠疫情大流行对法国内政外交造成深刻影响。法国经济受到巨大冲击，虽然受益于短暂的“解封”措施，第三季度出现了一波报复性的反弹，但由于自一季度以来，滞后于疫情发展的 “封城”措施所导致的公共卫生危机以及第二波疫情的影响，据法国国家统计局（INSEE）预测，法国全年 GDP 将较 2019 年下降 9%，跌幅远超 2008 年全球金融危机时期。 经济不景气也导致了马克龙政府原计划在 2020 年扭转自 2016 年以来失业率年均增长 1.9%的计划落空。

受疫情影响，各项社会改革措施随之延后，改革力度大幅缩减甚至倒退。去年公布的退休改革草案在遭到大规模抗议游行反对后，在下半年经修改公布的方案违背了改革初衷。在涉及疫情的“封城”措施上，反对声音贯穿始终。在年底推行的《整体安全法》修订过程中，其部分条款因受到民众质疑，未能顺利推行。在社会改革方面唯一对马克龙政府“利好”的消息是，随着“封城”措施及民众意识到疫情所带来的危机，“黄马甲”运动开始逐渐销声匿迹。

在政治层面，疫情使得马克龙政府进一步扩大了在媒体上的影响力，其他政党领袖或党魁鲜有在媒体上发声的机会。同时，其他政党未能推选出一个对马克龙产生足够威胁的领导人的情况也在持续。然而，马克龙的支持率却有所降低，据益索普公布的数据，马克龙在 12 月份跌至 34%，而其所选的总理卡斯泰的支持率也跌至 31%，为其上任以来的最低点。法国参议院应对新冠疫情调查委员会公布的最终报告也证实了民众的不满，指出法国政府在准备措施、应对策略以及防控宣传方面均存在不足。这导致了马克龙及其政党在 2020 年的市镇选举中并未能够获得期待的成绩。而在明年，更为重要的大区选举或将在疫情影响下举行，作为马克龙第一个任期内最后一次地方性选举，其成绩将直接影响到 2022 年的法国总统大选。

下半年，法国同样面临着强大的反恐压力，10 月 16 日的教师被斩首事件和

10 月 29 日的尼斯教堂持刀伤人事件使得法国全境提升反恐警戒级别至最高级，而马克龙关于打击“伊斯兰极端主义”的提法，也导致了多个伊斯兰国家开始抵制“法国货”，土耳其总理埃尔多安更是为此同马克龙隔空嘴仗。

2020 年马克龙依然延续了此前希望通过外交转移国内视线的策略。在欧盟层面，力求使得欧盟作为除中美之外的另一极出现在国际事务中，因此，在美国大选前时期，依然保持了此前对特朗普所奉行的单边主义的批评态度，力求在推进《巴黎协定》的同时，打造一个支持和代表多边主义的欧盟，而在美国大选之后，批评卡伦鲍尔关于欧洲应该放弃战略自主的幻想，依靠美国的论调，强调在防务问题上，只有欧盟挣脱美国控制，才会得到美国的尊重。在叙利亚问题上，援助利比亚“国民军”；在东地中海领土争端中，力挺希腊。在贝鲁特爆炸后，马克龙先后访问黎巴嫩，伊拉克等中东国家，希望进一步扩大法国在中东地区的影响力。在对待俄罗斯的问题上，继续其希望俄罗斯增加“欧洲认同”的做法，拉近与俄关系。借助环保、创新、防务独立等方面为抓手，继续领导欧盟在内抵御伴随疫情进一步发展的极右翼势力，在外寻求应对百年未有之大变局下，欧洲一体化和国际秩序受到的冲击。

二、中美战略竞争中的法国

随着中美战略竞争关系的形成，中、美都分别强化了其对欧战略。面对美国的战略施压，法国在欧洲国家中率先重申法国和欧洲的“战略自主”，并推动其成为欧盟的政策实践，对维护大国关系的平衡发挥了积极作用。但马克龙所强调的独立性和战略自主在主要针对美国的同时，也在一些方面或在一定程度上针对国际格局中的新兴力量中国。

法国在中美战略竞争中的独立性体现在三个方面：一是法国较早意识到国际秩序中可能出现中美两个体系的对立；二是法国承认西方的衰落，但不愿做美、中任何一“极”的附庸，而要推动欧盟追求战略自主；三是法国认为中美战略竞争可能给自身发挥大国作用带来某种契机。

2020 年 11 月，马克龙在专访中更加直接地表明，美国和中国都在增强自主权，这对欧盟是一项重大的地缘政治挑战。如果说在较早时候，法国主要意识到的是中国权力增长带来的挑战的话，那么随着特朗普政府“美国至上”蛮横地加诸欧洲盟友，法国更为清醒地意识到地缘政治的挑战不仅来自中国，也同时来自传统的盟友美国。

马克龙提出的应对之策是，要在一个地缘政治上升的世界中，增强法国和欧洲的主权和战略自主，建设一个强大的政治化的欧洲，甚至认为这是避免中美寡头形成的唯一途径。马克龙提出的欧洲战略自主不是某个领域或某个方面的战略自主，而是全方位的战略自主，旨在将欧盟建设成国际政治中独立战略力量的战略自主。他提出的欧洲主权体系包括防务主权、科技主权（5G 主权）、医疗和卫生领域的主权、欧元和预算主权（基于共同债务的转移支付联盟）、外交政策的主权等。他强调要实现不依赖美国的防务自主，不依赖美国和中国的技术自主，

不从属于美国的外交政策自主。这些领域涉及当前大国竞争中最为关键的领域，体现了法国的战略雄心。

中美走向战略竞争，法国和欧洲的战略价值也再度凸显。法国认为，面对多边主义遭到美国的破坏以及中国越来越积极介入国际事务带来的挑战，欧洲要在重建有效的多边主义方面发挥领导作用。欧盟要致力于在美国缺位的情况下成为维护多边主义的领导者。

在国际格局转变和中美战略竞争的背景下，法国外交的独立绝不仅仅只是针对美国的独立自主，同时也是针对新兴大国中国的独立自主。法国在中美战略竞争中独立性的限度主要体现在三个方面：对盟友美国的矛盾态度、对中国新兴大国地位的矛盾态度以及对国际秩序变革的矛盾态度。

法国对美国的反对主要针对特朗普政府的单边主义外交路线和粗鲁蛮横的外交风格。然而，由于法国和欧盟在安全和防务上的软弱性，尽管欧洲防务一体化建设取得了实质性的进展，要真正实现欧洲的独立防务和战略的自主还有很长的路要走。在意识形态领域，法美、欧美的共同点仍远远大于分歧。以中国为代表的非西方国家经济社会发展的巨大成就和中国在抗击新冠肺炎疫情中体现出的国家治理优势直接挑战了西方制度和意识形态的所谓"普世性"和"优越性"。法国在意识形态领域的优越感依然强大，越是国力下滑、地位下降，就越可能在意识形态领域强化与新兴国家的竞争。

拜登及其团队已经显示出向多边主义和国际制度回归的迹象，也表达了修复欧美同盟关系的愿望。拜登甚至在上任当天就宣布重返《巴黎协定》。美国向多边主义和同盟外交的回归，将减弱法国和欧洲对美独立的外部动力。

法国亦深刻认识到，地缘政治的回归和美国国内民意的支持将继续为"美国至上"提供基础，这限制了未来拜登政府外交政策的调整。法美、欧美要在经贸摩擦、数字税、碳关税、"长臂管辖"、北约军费分摊、伊核协议、土耳其问题和俄罗斯威胁等政策议题上达成妥协并非易事。

法国对中国新兴大国地位的态度是矛盾的。法国意识到中国的崛起不可避免，现实主义考虑承认了中国的大国地位，并希望从与中国的合作中获得实际的利益，但它又不甘心看到中国全球影响力的大幅提升。法国一方面将"一带一路"视为中国的地缘政治战略，另一方面又希望寻求合作的机会；一方面视中国为多边主义合作伙伴，共同对抗美国的单边主义行为，但另一方面又担心中国在多边国际组织和国际制度中权力的增长，指责中国将多边国际组织工具化。一方面希望在全球治理、应对气候变化、保护生物多样性和公共卫生等领域得到中国的支持和合作另一方面又强调在数字技术、标准制定、产业链、医疗等方面要形成欧洲自己的标准和体系，既要摆脱对美国的依赖，也要摆脱对中国的依赖。在 5G 问题上，尽管面对美国的施压，法国并未全面禁止电信运营商采购华为设备，但也宣布在使用许可到期后不再续签。法国主张发展欧洲自己的技术和标准，不愿看到新兴经济体在技术上的领先和标准上的影响力增强。在战略上，法国强化了印太战略，有制衡中国地区影响的指向。

三、对华政策：加深“竞争”，寻求“平衡”

疫情影响了中法两国元首持续互访的态势，但双方高层依然保持着畅通的交流渠道，多次通过电话或视频就包括疫情、环保、经贸合作等领域在内的问题交换意见。国家主席习近平分别于 3 月 21 日、6 月 5 日、12 月 9 日三次同法国总统马克龙通电话，并于 12 月 4 日就法国前总统德斯坦逝世向法国总统马克龙致唁电。1 月 4 日、3 月 19 日、3 月 26 日、4 月 22 日、7 月 28 日、8 月 29 日、11 月 20 日，国务委员兼外长王毅同法国外长勒德里昂通电话，并在 2 月 15 日出席第 56 届慕尼黑安全会议期间以及 8 月底访问法国期间会见法国外长勒德里昂，在访法期间，还与法国总统马克龙在巴黎爱丽舍宫会面。在保持双边交流的同时，在包括联合国大会、G20 峰会、气候雄心峰会等多个多边场合，中法两国领导人都表示出对于多边主义、共同抗疫、气候变化和环保领域的支持态度。法国也强调了中法两国需要在包括经贸、气候变化、抗疫、伊核协议等问题上需要加强合作，尤其是在中法及中欧经贸往来中，需要建立更为“紧密且平衡”的新型伙伴关系。

尽管中法两国在众多国际问题上有着相同的立场，但在 2020 年，法国的对华政策中更多地体现出“竞争”的一面，在公开场合对中国内部事务“指手画脚”的情况也有增多：在涉疆问题上，在回复议员的一封信中称，中方对待新疆维吾尔族民众的方式“不可接受”，法方对此坚决反对；并在联合国一般性辩论大会上要求派出国际调查团前往新疆展开调查；在涉港问题上，爱丽舍宫一改 6 月份力挺“一国两制”的态度，称对香港的人权问题表达了“关切”；在中印边境、南海等问题上，马克龙在联合国大会的发言中也点名批评中国不断扩张领土范围。

从马克龙的一系列举动中，不难看出，在 2020 年，尤其是在美国大选之后，法国对华政策出现了一些新的变化。在明年默克尔即将离任的情况下，德国在欧盟中的地位或将下降，而拜登的上台，则将会为美法、美欧关系协调带来转变，在这样的背景下，马克龙力求通过一系列表态，在欧盟内部，希望表达引领欧洲一体化发展的同时，在人权、环保等涉意识形态领域成为欧洲的标杆，而在国际事务中，也希望引领并借助欧盟，成为除中美之外的另外一极。由此产生了一方面希望同中国加强交流合作，搭上中国疫后发展的便车，借力中国推进其《巴黎协定》的进一步落地，借助《中欧地理标志保护与合作协定》推广其农产品，并推动中欧投资协定在欧盟内部尽快通过；而另一方面，则是在意识形态领域，继续对中国保持批评的态度。

四、展望

在百年未有之大变局进一步加深的背景下，马克龙政府在外交上的 “独立自主”性继续加强，在力争在中美战略竞争中保持“独立”和“战略自主”的情况下，其对华政策的重要性也在加深，在“平衡”中法、中欧经贸关系的同时，同中国的“竞争”也在加强。一方面，强化团结欧盟，在意识形态问题上保持对

中国的批评的态势或将成为明年欧盟对华的主基调，“合作伙伴”、“谈判伙伴”、“经济竞争者”和“制度性竞争对手”的定位在短期内或将难以改变，另一方面，在经贸、气候变化、环保、全球治理和人文交流领域，中法两国未来合作的前景依然非常乐观。然而，还需要值得注意的是，在美国大选之后，随着拜登的上台，美欧、美法关系协调的一面将有所上升。作为第一个与中国建交的西方国家，中法两国历史悠远的双边关系为两国之间共同维护多边主义、加强全球治理合作、维护国际战略平衡等方面的合作打下了坚实的基础，积极对话，求同存异依然是两国在竞争的同时消除分歧，搁置意识形态上的差异，做大共同利益的蛋糕的有效手段，在双边、地区和全球层面，两国仍然需要拓展和共同维护多边主义为基础的合作关系。

（作者：薛晟，上海外国语大学法语系讲师；张骥，复旦大学国际关系与公共事务学院院长助理，复旦大学法国研究中心副主任）

2020 年意大利对华政策

2020 年正值意大利与中国建交 50 周年。面对来势汹涌、席卷全球的新冠大流行，意大利是中国之外最早大规模暴发疫情，且最为严重的国家之一，其内政外交受到了全方位的巨大冲击。在迅猛的危机中，意大利对华政策既有延续性，也面临着深刻的调整。

一、疫情冲击下的意大利对华政策新背景

如意大利前驻华大使白达(Alberto Bradanini)所言：“意大利是一个缺乏独立性的中等国家”，其外交不仅是内政的延续，它“在政治上受限于二战后建立的大西洋联盟和欧洲框架，经济金融层面则服从于欧盟的‘超国家主义’机制。”内政、欧盟和美国这三重影响意大利对华政策的重要因素在 2020 年都发生了显著变化。

首先，极其严峻的新冠疫情加深了意大利长期面临的多重危机，发展对华关系的需求进一步上升。遭受 2011 年欧债危机重创的意大利经济始终未走出困境。生产、投资、信贷、消费长期不振，财政赤字、公共债务、失业率等维持高位，贫富差距持续拉大。加之难民移民、民意极化、政党斗争、政府不稳等一系列挑战累积了众多脆弱性和改革难题。新冠疫情突然暴发后，意大利病例和死亡均居世界前列，卫生系统不堪重负。因大多数的工业和商业活动在全国范围的封锁中陷入停滞，意大利经济 2020 年在遭遇二战以来最大滑坡，GDP 萎缩 8.9%，公共债务达到 155.6%。面对抗疫和复苏的重担，执政联盟矛盾不断，极右翼的反对党虎视眈眈。内部的虚弱性上升凸显了加强与中国等主要外部伙伴合作的重要性。

其次，新冠疫情巩固了意大利的欧洲身份认同，其对华政策的地区内嵌性加强。3 月疫情从意大利开始在欧洲迅猛暴发，欧盟各自为政的混乱危机加深了意大利的疑欧情绪。但随后欧盟与意大利的互动减缓了这一危机。意大利执政党之一中左翼民主党坚定的支持亲欧路线。疫情导致的空前危机实质上更加突显了意大利对欧洲的依赖性。4 月初欧委会主席冯德莱恩在意大利媒体上公开为欧盟在抗疫中的缺位混乱道歉，承诺加强团结。意大利联合西班牙、法国等南方成员国极力推进的欧洲联合债券最终在 7 月的欧盟峰会上达成协议，标志着欧洲一体化的重要进展——经济与货币联盟的“凳子”上补上了财政联盟这条“腿”。意大利可以从 7500 亿欧元复苏基金中获得超过 2000 亿的救助和贷款，是最大的受益者。意大利重回亲欧路线，势必强化欧洲因素对其中国政策的影响。

再次，新冠疫情加剧了国际体系大国竞争，特别是美中对抗给意对华政策带来巨大压力。疫情危机引发美国严重的政治、经济和社会动荡，特朗普政府将中国问题政治化和情绪化，作为总统大选的策略，在经济、政治和安全等领域对中国步步紧逼，对意大利等传统盟友不断施压。

公共卫生系统陷入崩溃和经济大规模衰退导致意大利的脆弱性大幅上升，对华合作需求加大的同时，对欧洲盟友的依赖性也在加强，并且面临来自的美国更

大压力。由此意大利对华政策在危机中嬗变：一方面延续了近年来积极务实的总基调；另一方面，国内形势和国际环境的演变也让危机中的意大利陷入矛盾和权衡之中。

二、意对华政策：危机中身陷犹疑的务实主义

数年的跟踪研究表明，意大利对华政策具有明显的连贯性——以重商主义和务实主义为导向。促进对华交往中的经济利益是近年来历届意大利政府绝对的优先议程，即加强与中国的经贸投资领域关系，同时淡化意识形态等政治分歧。根本而言，这是由意大利国内经济社会危机四伏，急需出口和投资摆脱危机这一强大内驱力推动的。同时，意大利国内反建制力量上升、与欧盟关系紧张、以及美国的全球收缩也是意大利力促对华合作的助推力量。

新冠大流行导致的疫区和边境管控、生产中断和放缓、跨国交往的困难、价值链的破碎等都给中意政治、经济和文化交往带来了极大的阻碍。2019 年意大利与中国签署了具有里程碑意义的"一带一路"合作备忘录。疫情暴发难以避免地放缓了双边基建、经贸、科技等领域合作协议的落实。中意原本借 2020 年两国建交 50 周年之机举办"中国意大利文化和旅游年"活动，也被迫暂停推迟。但中意双方领导人高度重视双边关系。疫情期间习近平主席和意大利总理孔特通话。两国外交部门保持了密切的互动。8 月王毅外长在疫情暴发后线下外交出访的首站放在了意大利。11 月为庆祝两国建交 50 周年，习近平主席同马塔雷拉总统、李克强总理与孔特总理分别通话，互致祝贺。

如上文所述，对于一直未走出债务危机阴霾的意大利而言，新冠大流行大大加深了它的国内困境，也改变了欧洲和国际体系的运行态势，直接和间接地塑造着意大利的对华政策。在异常严峻的危机冲击下，脆弱的意大利身陷矛盾犹疑的务实主义。一方面，意大利需要加强对华务实合作以摆脱疫情和经济的困境，中国在其外交政策中的重要性在上升，社会基础在加强；另一方面，欧盟和美国这两大意大利对外关系传统支柱的影响力也大幅提升，导致意大利对华政策的复合性与权衡性也日益明显。

第一，新冠疫情的猛烈持续冲击使得加强加深对华合作成为必然之势，中国在意大利对外政策当中的重要性进一步上升。

患难之中更见合作之重要，友谊之可贵。首先，突如其来的疫情突显了卫生合作的新维度。在中国疫情最严重之时，意大利政府向中方捐赠了医疗防护物资，意大利总统府举办了特别音乐会，并通过国家电视台现场直播。面对疫情扩散焦虑，意大利发生零星仇华事件。意北方一些城市还发起了反对仇华的团结运动。意大利疫情暴发呼吁国际援助之时，中国更是协调中央和地方、官方和民间提供了及时大量的捐赠和援助。在疫情紧张的 3 月，习近平主席和意大利总理孔特通话中提出了打造"健康丝绸之路"的设想，双方推动加强在抗疫等卫生领域的合作，推动全球卫生治理领域的协调。中国红十字会向意大利送去了数百万只口罩及其他医疗设备，加大力度向意出口急需的物资和设备；南京浦口等地方政府政

府通过意大利依维柯公司进行捐赠；阿里巴巴基金会、小米、华为等中国企业和民间机构也纷纷进行援助；中国先后三次派出医疗团队深入意大利疫区；双方卫生和科研机构疫情防控、医疗救治和病毒研究等方面密切交流。很多意大利华侨也自发对意大利医疗机构进行物资捐赠，在一些城市分发口罩。

其次，迅猛的疫情将本已艰难的意大利经济拖入了大规模的衰退，在最受重视的对华经贸投资领域，意大利面临着更加迫切的需求。12 月中意之间最重要的政府合作框架中意政府委员会第十次联席会议在线上进行，会后发布了共同文件，总结和展望了两国合作的成果和前景。在经贸投资领域，意方重申了中国国际进口博览会对促进意大利对华出口的重要性；祝贺第二次中意财长对话成功举行，共同落实对话成果；特别强调了深化能源、冶金、基础设施、船舶、航空、第三方市场等领域合作。会议决定将中意文化和旅游年活动顺延至 2022 年举办，相互支持举办 2022 年北京冬奥会和 2026 年米兰-科蒂纳丹佩佐冬奥会。此次会议期间成功签署了《中意互认海员适认证书协议》。此外，2020 年两国还签署了意牛肉、大米输华议定书和意猕猴桃冷藏船运输协议等多项农产品输华协议，就数量而言，意大利已位居欧盟国家首位。双方仍继续推动更多进出口协议谈判，深化食品安全、动植物检疫等领域双边合作。

2020 年意大利进出口遭受巨大打击，但对华双边贸易逆势增长。意大利统计局数据显示,2020 年,意大利出口同比下降 9.7%(对欧盟国家出口下降 9.7%，对非欧盟国家出口下降 9.8%)，创 2009 年以来最大降幅；进口下降 12.8%（自欧盟国家进口下降 10.9%,自非欧盟国家进口下降 15.2%)。根据中国海关数据，2020 年中意贸易额再创新高近 3820 亿元，较去年同比增长 0.9%。其中意自中国进口约 2283 亿元，同比下降 1.2%；意对华出口约 1536 亿元，同比增长 4%。在金融投资领域，双边合作也不断推进。亮点之一就是，抓住中国金融服务业开放的机遇，意大利联合圣保罗银行全资子公司青岛意才获得证券投资基金销售业务资格。着眼疫情后的经济复苏，意大利还很重视通过文化交流来促进对华经贸发展。特别是占 GDP 约 13%受到疫情沉重打击的旅游业，意大利对中国市场寄予了很大希望。11 月意大利国家旅游局首次以创新的线上数字化形式举办了中国路演活动，将 50 余家意大利优质旅游资源代表，与超过 170 家中国旅业伙伴重新链接，齐聚线上。通过线上推介、研讨会、一对一洽谈等形式，促进中意旅业的交流合作，并为未来出境游的恢复做好准备。

第二，疫情危机之中两国守望相助，大大改善了意大利对华关系政热民冷的特点，加强了两国关系的社会性基础。

2019 年民调表明，意大利对华持负面看法的民众比例以 57 居南欧榜首，与西欧国家接近，大大超过中东欧。疫情当中，来自中国的雪中送炭得到了意大利媒体的大力报道。民众对中国的态度也随之快速提升。四月份的民调显示，50%以上的民众认为中国是朋友，较上年度实现了 42 个百分点的巨大飞跃。同时只有 17%的意大利人认为美国是朋友。在被问及意大利应当与那个全球大国结盟时，中国也以 36%的比例明显领先于美国的 30%。对华友好政策得到了越多意大利民

众的支持。

日益拓展的经贸关系也推动着民间交往。12 月首家获批的意大利商业银行全资控股的金融企业意才基金举办了意才杯 2020“相约青岛”中意友好建交 50 周年主题摄影大赛，近 200 位中意摄影师用镜头拍摄了 300 余张两国独特的自然风景与动人的时代人文故事。随着中意带路建设的深化拓展，两国民心相通的基础也将得到强化。

第三，意大利重新回归亲欧轨道，其对华政策中经济与利益的考量向复合化、战略化方向发展。

新冠大流行很大程度上转变了意大利政治和外交对欧盟的脱嵌：民主党等亲欧盟党派在执政联盟中地位加强、“五星运动”等反建制政党逐步向政治光谱中心位移、意对欧盟高度依赖的再发现、以及欧盟一体化在危机中推进。重回欧盟核心地位的意大利在对华政策上保持一定自身偏好的同时，也势必体现出更多的欧洲性。

一方面，意对华政策仍立足“重经济轻政治”的务实主义主线。英国及 15 个欧盟成员国在联合国人权理事会参与了批评香港国安法的联合声明，意大利未在其列，秉持了与新疆等政治问题相似的不干涉立场。另一方面，在意方最重视的对华经济关系上，意大利更多在欧盟”经济主权”、“战略自主”等理念和政策的框架下，对各领域、短期和长期等利益进行复合性、协调性的考量，推动与防范并存。这特别体现在投资领域更注重对战略资产的保护；在通讯数字技术等影响长期经济竞争力的高科技领域采取更具保护主义的政策。

3 月 25 日，欧盟委员会发布紧急指南，旨在确保在发生异常重大公共卫生危机及经济遭受打击情况下保证强有力的欧盟的外国投资审查。在对未来至关重要的科学和工业领域，将加强危机准备和战略控制。意大利总理孔特表示，政府准备行使“黄金权力”以保护战略资产。财长瓜尔蒂耶里表示，将对流行病、地震、信息技术或地缘政治危机中的战略性资产提供国家保护。来自于欧盟的 2000 多亿欧元复苏基金将重点投资于战略产业，如可再生能源等绿色经济、通讯智能等数字经济领域。

第四，随着中美竞争的加剧，以及中意关系的加深，意大利受到美国的施压上升，在其对华政策中表现出很多的权衡性。

2019 年意大利签署一带一路合作备忘录即受到了美国和欧洲盟友的批评。2020 年的抗疫合作再次将中意置于国际关系的聚光灯下，引起了美国的高度紧张。4 月特朗普个人承诺意总理孔特一亿美元的援助，随后蓬佩奥接受《意大利晚邮报》的采访，进一步强调了这个承诺。4 月 10 日特朗普政府还发布了一个关于援助意大利的总统备忘录。此外，特朗普政府在华为和 5G 等问题上不断渲染中国安全威胁，拉拢意大西洋主义政党，孤立亲华的五星运动，推动意大利在 5G 等问题上走向跟随美国的对华强硬政策。在 9 月蓬佩奥访意后，意大利逐步突破了暧昧的态度，10 月阻止了电信集团 Fastweb 与华为签署为其 5G 核心网络提供设备的协议。

三、意大利对华政策总结与展望

近年来随着对华关系的快速推进，意大利政界持续讨论缺乏一个明确统一的中国战略。但大战略本身的必要性和可能性是一个问题。当今世界具有高度的复杂性和互动性，正如《外交事务》编辑吉丹-罗斯（Gideon Rose）所言：外交政策不是测绘地图，而是类似定向越野，在危险、未知的领域疯狂赛跑。正如我们在 2020 年经历的新冠大流行，深刻地影响着世界各国和全球体系的进程。意大利在疫情中暴露出很大的脆弱性，国内政局因疫情而再次重组。中国从疫情的重灾国脱颖而出为抗疫和复苏的优等生。欧盟从最初的分裂混乱快速在危机中摸索突破，但仍为第三波疫情所困。美国在卫生危机和政治对抗中完成了政府的转换。国际格局进一步权力转移，体系进程竞争性持续加剧，世界抗疫和复苏的前景仍晦暗不明。意大利的对华政策在大危机中加速嬗变，叠加的脆弱性使之身陷矛盾犹疑的的务实主义——中国重要性继续上升，双边关系的社会基础加强，利益的计算更加复杂，对欧美盟友的依赖使之在中国和盟友之间进行更多的权衡。

2021 年初意大利经历了又一轮政治危机后，曾在欧债危机应对中发挥举足轻重作用的欧洲央行前行长德拉吉担任总理重新组阁。意大利回到欧盟决策核心的政治意愿和能力在继续加强；同时美国拜登政府把修复与欧洲等传统盟友关系作为外交政策重点之一。可以预见，欧盟和美国对意大利中国政策的影响力也进一步上升。不过毋庸置疑的是，在动荡和混乱中，务实的合作始终是最大的需求。

（作者：吉磊，华东政法大学政治学研究院讲师）

2020 年英国对华政策

一、英国内政外交状况

2020 年对英国外交而言，最重要的工作是达成脱欧后的英欧贸易协定，实现平稳过渡；对内政而言，是尽快遏制新冠疫情，稳定社会民生和经济。

虽然谈判过程艰巨，但英国与欧盟在 12 月 24 日最终达成了脱欧贸易协议，形式上类似于目前加拿大和欧盟的现有贸易协议。根据该协议，英国产品可以继续享有免关税、免配额进入欧盟共同市场的待遇，并且英国法律不再受制于欧盟法律监管、欧洲法院不再对英国拥有管辖权。英欧贸易协定的最终达成，对英国而言无疑是一个利好的消息。

然而，英国国内的疫情依然严重，目前来看尚未有明显的缓解迹象。从最初提出“群体免疫”的理论，到长期防控封锁导致的警民冲突，疫情防控不力对英国正常的社会经济发展造成了严重负面影响。

此外，目睹美国政府竞选和换届的混乱和丑态，英国政治精英感到焦虑，开始担忧西式民主政体的竞争力，主张整合西方国家，发出调整和强化英美特殊关系的声音。弗洛伊德之死在英国公众间激起广泛的义愤。“黑人的命也是命”抗议运动，从美国蔓延到英国，引发了英国左翼反思过去殖民历史、推倒与贩奴有关联的历史人物塑像的运动，并由此进一步激化了左翼与右翼阵营的冲突。

总体而言，在过去的 2020 年里，英国在外交上取得了以《英欧贸易协定》为标志的重要成果，其他值得一提的外交动作包括达成《英日自由贸易协定》、推进“10 国民主国家集团”倡议等。在内政上，约翰逊的保守党政府不再享有大选刚结束时的控制力和威望。受疫情的打击，英国 2020 全年国内生产总值负增长 10%左右。

可以说，在过去的 2020 年里，英国内政外交，沮丧、困惑与希望交织，充满了动荡和博弈。

二、英国对华政策基本内涵、特点与变化

英国对华外交政策长期关注的问题是，如何在与中国存在政治分歧的同时，在英国不让步的前提下，利用中英关系的发展获取到现实的和潜在的经济收益。这一动机在英国离开欧盟的情况下，显得更为迫切。脱欧后的英国政府，其执政合法性很大程度上取决于其国内经济发展的成绩，经济发展是其制定国内外政策首要考量因素和核心目标。对于主张脱欧的人士而言，脱欧后的英国如果能在经济发展方面的表现强于欧盟，那么将是证明其政治主张正确性的最有力的注脚。就过去的情况来看，中英关系取得积极进展和成果的领域，主要集中在经贸投资、金融服务、科技教育、文化交流等，正是出于该政策确定的大方向。

脱欧之后，英国的梅政府与约翰逊政府都宣称脱欧不代表英国走向孤立，而是更加独立自主的奉行“全球英国”战略。但是，“全球英国”的具体内涵是什么，如何落地，一度不是非常清晰。以新冠疫情在英国失控和国安法为分界，在

涉华问题上，可以看出英国对华政策的明显转向。

2020 年见证了中英关系的最大跌幅，卡梅伦-奥斯本推行的“中英黄金时代”在事实上已经被约翰逊-拉布政府单方面终结。虽然中英两国关系的官方定位依然是“面向 21 世纪全球全面战略伙伴关系”，但随着近期中英外交矛盾的不断积累和激化，如果双方不及时止损，外交冲突可能进一步造成更广泛、更长期的伤害，原有的战略伙伴关系也有可能就此名存实亡。

2020 年初，英国在处理对华关系的时候延续着以往相对审慎的态度，约翰逊政府对华政策基调是以经济利益导向、管控政治分歧的务实态度。新冠疫情初期，中国是最大的受害国，虽然英国媒体延续对中国政体的批判惯性，但当时英国政府的官方态度积极友善，宣布对中国提供援助。约翰逊首相表示，英方对中国政府在抗击疫情中表现出的速度和效率表示钦佩，愿继续向中方提供支持和帮助。

然而，当疫情开始在英国蔓延，英国部分民众原本就具有的对中国的负面观感甚或敌意进一步恶化。“中国有罪论”从持有民粹情绪和种族主义的少数右翼人群扩散到部分普通民众。此类情绪和言论，特别是在约翰逊感染后一度甚嚣尘上。即使是看似中立的媒体和智库，也提出西方应该实现产业链多元化、减少对中国依赖的主张。

香港国安立法实施之后，2020 年 6 月直至年末见证了中英在香港问题上屡次交锋。英方的动作包括：联合五眼联盟国家，拉拢西方其他国家，采取联合声明的形式，对中国开展外交施压；放宽对持有英国国民海外护照（BNO）港人所实施的签证限制，并对其开放在英国定居的途径；以“人权”、“价值观”为由，游说澳大利亚、加拿大、新西兰等一批英语系移民国家来接受一部分香港“避难者”；排斥华为，牵头组建“民主国家 5G 联盟”，引导公共投资流向位于这些国家的公司开展先进无线技术研究，实现通信领域“去中国化”；威胁对根据国安法在香港从事国安具体工作的中国中央政府和香港特区政府人员实施制裁。

此外，英方以新疆职业培训中心和“强制劳动”为借口，开辟新的对华国际宣传战和外交攻击点，并付诸经济制裁，禁止新疆产棉花进入英国市场产业链。

三、英国对华政策变化的原因分析

（一）“新冠”疫情这一“黑天鹅”事件，给原本有着积极健康发展趋势的中英关系造成了冲击。对执政的英国约翰逊政府而言，在经历与议会的反复博弈，终于在今年初成功实现法律程序上的“脱欧”， 但是新型冠状病毒疫情在英国大爆发的趋势，严重干扰了原定的政府工作重点。对英国政府而言，如何应对这场由新冠引发的严峻的国家危机，成为工作的重中之重。疫情不仅对英国国民保健体系和经济运行造成巨大压力，而且冲击了英国政府原定的过渡期与欧盟的谈判，甚至影响到了脱欧后的英国外交全球布局。在对华关系上，反华智库-媒体-保守党部分政客，试图将疫情造成的创伤归罪于中国，误导英国公众，是推卸自身责任之举，也是乘机煽动反华情绪，推进反华议题。

（二）近半年来，围绕涉港“国安法”，英国所采取的种种动作，给中英关系的正常发展造成严重冲击。香港问题已经是摆在中英关系面前最大的不稳定政治因素。英方对涉港国安法的反应是中英关系中最危险的结构性矛盾的激化。经贸合作是中英关系的基石，但香港问题是中英关系最敏感、最脆弱的点。对于中方每一次国安执法行动，英方都会发表联合声明加以干涉。如果英方将现在讨论的对中方人员施加制裁的行为落实，将会进一步升级冲突的层次。在那种情况下，中英关系在更广泛领域的合作势必受到负面影响。

（三）美国特朗普-蓬佩奥政府对华战略竞争和打压的力度日益强化，是英国政府对华政策风向转变的重要背景。英国作为中等强国，有其自身的国家利益，与特朗普政府的美国，在对外战略、对华战略目标上存在显著差异。但是像英国这样的政体，不可避免地会有多种声音，包括跟随美国、组建敌视中国的所谓跨大西洋阵营、冷战 2.0 等主张，以中国为假想敌，借此强化英美关系。

（四）英方近期发起的一系列对华对抗性的舆论和外交动作，除了情绪性因素和迎合美国反华势力的机会主义动机，也反映出英方对“全球英国”这一口号的理解和落脚点发生了变化。梅政府提出“全球英国”之初，主要是从自由贸易和经济发展的角度来看这个问题，解除民众对于脱离欧盟后英国被自由贸易体系排除的担忧。但现在约翰逊政府的“全球英国”口号，越来越具有政治意味，在美国政坛混乱、中欧签署投资贸易协定之际，英国有部分政客，企图将“全球英国”解释为英国领导西方国家乃至全球“民主国家阵营”，通过摆出与作为“他者”的中国、俄罗斯等对抗的姿态，以走出迷茫，实现一种后脱欧时代的自我身份的确认。

四、英国约翰逊政府对华政策近期展望

经历 2020 年风波后的中英关系，在 2021 年充满了不确定性。鉴于中国在涉及国家主权和领土完整问题上的立场是一贯的、坚定的，所以这种不确定性很大程度上将受到来自英方外交动作的影响。虽然近期英国媒体有再次借疫情发挥的动向，但对普通公众而言，疫情本质上就是一个公共卫生事件，随着社会生活逐渐恢复正常，从长远看，它对中英关系造成的冲击终究会淡化、消退。英方对于香港、新疆等中国内政的干涉，将成为 2021 年两国外交领域的主要冲突点。鉴于中英关系的复杂性和广度，外交冲突并不能从根本上摧毁两国在经济、贸易、科技、教育、文化等方面交流和合作的需求。

毫无疑问，一个稳定的中英关系符合两国人民的利益。如何尽可能地防止中英外交冲突外溢到其他领域，避免英国对华关系被部分立场极端的政客绑架彻底恶化，维护中英之间正常的合作交往，尽可能地推动中英关系回到“经贸合作为主导、有效管控政治分歧”的框架里来，应当是中英两国支持互惠合作的有识之士在 2021 年需要注意的问题。

（作者：陈琦，上海外国语大学英语学院副院长）

2020 年希腊对华政策

一、2020 年希腊内政外交形势

纵观 2020 年希腊的内政外交，新冠疫情、经济衰退、数字化改革、难民危机、希土争端是今年的五大关键议题。自 2 月 26 日塞萨洛尼基发现“零号病人”至 12 月 31 日，希腊全境累计确诊 138850 例，累计死亡 4838 例。国民健康危机、多轮封锁措施等带来的一系列问题使希腊雄心满满的经济复苏计划无奈搁浅，同时来自外部“宿敌”的威胁进一步升级，希腊在动荡中步履维艰。

2020 年，希腊政府内阁进行了内部更替。3 月 13 日希腊有史以来第一位女总统卡捷琳娜·萨凯拉洛普卢（Katerina Sakellaropoulou）宣誓就职。总理基里亚科斯·米佐塔基斯（Kyriakos Mitsotakis）在年末改组内阁，希望提升政府部门工作效率。但有专家和民众认为此举是为有可能发生的提前选举做准备，通过新内阁团队更好地服务自身利益。

新民主党（ND）在卫生、教育和公共交通等领域不断遭受民众的质疑，但年末的三份民调显示，新民主党依然以十几个百分点的明显优势领先激进左翼联盟（SYRIZA），米佐塔基斯依然是最合适或最受欢迎的总理人选。除此以外，希腊极右翼政党金色黎明在 2020 年被最终判定为犯罪组织。

经济上，为抗击疫情实行的封锁措施对希腊旅游业、餐饮业、娱乐业、零售业、房地产业等带来了巨大冲击，使原本处于下行周期的希腊经济更加低迷。希腊国家统计局数据显示，2020 年希腊前三季度国民生产总值约为 1241 亿欧元，同比降低 9.5%。据 2021 年度希腊国家财政预算预测，希腊 2020 年经济将萎缩 10.5%。公共债务占 GDP 的 200％,失业率高居不下（10 月份失业率达 16.7%，9 月份 24 岁以下年轻人的青年失业率跃升至 33％）。与 2019 年相比，刚刚有所复苏的经济再一次陷入困境。

尽管新民主党政府在疫情初期迅速采取了“全民禁足”等防疫措施，然而对于提振经济的渴望使之在防控疫情与恢复经济间来回摇摆，结果导致 9 月份第二轮疫情来势更汹。政府虽然推出了大量补贴政策，但无法从根本上解决企业、职工的生存问题。

除了经济问题，难民问题也给希腊社会带来巨大压力。在 2020 年土耳其当局的推波助澜下，大批难民和非法移民硬闯埃夫罗斯边境站进入希腊。在难民营采取封锁隔离措施期间，由于部分难民营居民对生活条件和隔离措施不满而屡生事端，希腊最大的难民营——莫里亚难民营在 9 月被大火烧毁，这迫使希腊政府紧急安置超过 1.2 万名难民和移民，还要同时防止新冠病毒传播。

新冠疫情对希腊经济活动和企业运行方式影响巨大，希腊政府大力推动数字化进程。电子商务、远程教育、远程办公、公共行政管理数字化、快递数字化等方面已取得可观进展。籍此机会希腊成为少数没有因疫情推迟 5G 网络竞标的国家之一。12 月 16 日希腊顺利完成 5G 频段招标，希腊三大移动运营商 Cosmote、Wind Hellas、Vodafone Greece 成功中标，希腊当局获得 3.73 亿欧元收益。希

腊国家电信和邮政委员会秘书长表示，希腊将在 2021 年第二个季度实现首批 5G 网络商用。

在外交方面，新民主党政府积极开展多边外交，就希土争端、经济发展、环保等话题寻求欧盟、美国等强大势力的支持，同时努力增强在巴尔干和东地中海地区的影响力。1 月 5 日希腊总理访问美国，除了收获美国大批潜在投资者，还争取到了特朗普政府对阻止土耳其埃尔多安政府在东地中海地区进行扩张行动的承诺。希腊联合塞浦路斯屡次向欧盟“投诉”土耳其的挑衅行为，在 12 月欧盟领导人峰会上，各方终于妥协同意对在东地中海进行能源勘探的土耳其个人和企业实施制裁，但欧盟拒绝了希腊和塞浦路斯提出的对土耳其采取武器禁运或经济制裁。未来希腊和土耳其还将展开多轮对话。

二、希腊对华政策分析

新冠疫情对世界格局有着深远的影响，在世界大变局下希腊对华政策延续着积极友好的态势，呈现出平等主义和务实主义的特点。一方面是更加主动的接触和扩大叙事，另一方面也存有战略犹疑。

基于平等主义的战略合作伙伴关系是希腊对华政策的主基调。中希两国不存在直接的地缘政治冲突，长期以来秉持着不牺牲自治权、不破坏现有盟友关系的原则进行合作。2020 年 3 月，习近平主席致电卡特里娜•萨克拉罗普卢，祝贺其就任新一届总统；9 月，中共中央政治局委员、中央外事工作委员会办公室主任杨洁篪访问希腊，分别会见了希腊总统萨克拉罗普卢和总理米佐塔基斯；9 月 29 日，中国四川省与希腊阿提卡省正式建立友好省份关系，举行线上签约仪式。通过高层引领和战略互信夯实此前的合作成果，推动各领域深入合作。希腊疫情蔓延期间，第一时间借鉴中国经验，实施封锁，有效控制第一轮疫情；中国官方部门、民间企业、华人华侨也向希腊提供防护物资、对希腊出口口罩等防护用品、生产机器，大大缓解了希腊医疗卫生系统的压力。

务实主义是中希两国合作的导向，源于其经济社会的现实需求。在“一带一路”倡议和“17+1”中国-中东欧国家合作框架下，中希两国战略目标能够互相对接，掌握双方根本诉求开展务实合作。对希腊而言，发展对华经济是其对华政策的主要考量。自希腊主权债务危机爆发以来，国内经济发展长期处于停滞状态，新冠疫情冲击下，回暖势头又再度消失。而中国作为世界第二大经济体，通过严格彻底的疫情防控成为全球唯一实现经济正增长的主要经济体，GDP 总量更实现了百万亿的历史性突破。中国投资为希腊经济注入了活力，希腊走出债务危机离不开中国的支持，现在也无法脱离中国。

2020 年中希两国多次举办线上经贸会谈，例如 1 月成立中国-希腊投资者联合会；6 月举办“2020 外洽会系列论坛——投资希腊”国际在线论坛；7 月希腊“一带一路”协会主席 Giorgos Floras 主办首届中希企业线上对接论坛；11 月欧盟中国商会和雅典工商会共同举办主题为“希腊—后疫情时代欧洲新兴投资地”的线上论坛活动，两国工商界代表积极探讨深化两国经贸与投资合作。同时，

中国企业也持续进军希腊市场，9月中国比亚迪电动客车在雅典试运行；12月博通集成电路(上海)股份有限公司成功收购位于希腊的射频和混合信号 IP 供应商 Adveos Microelectronic Systems，成为其唯一股东。在进出口方面，随着 9 月《中欧地理标志协定》的落地，希腊优质特色产品进入中国市场可以得到有力保障，有望扩大对华出口体量。

在经济合作之外，中希两国也不断加强教育文化合作。2020 年雅典大学推出全英文本科课程，9 月首批 14 名中国留学生赴雅典就读哲学系“四年制考古、历史和古典文学”课程；10 月全球首家网络中文课堂——希腊爱琴大学网络中文课堂正式启动；同月召开第 21 届中国国际教育年会-2020 中国国际教育研讨会，希腊教育和宗教事务部部长凯拉梅乌斯在开幕式上致辞，表示将进一步促进希腊教育国际化发展，发展两国双边教育关系。

客观上来说 2020 年新冠疫情造成世界大停摆，干扰了中希各层级之间的交流互动，一定程度上打乱了两国关系升温的节奏，但是抗击疫情也使两国人民在情感上得到了进一步深化，结下了深厚的“战友情”。同时，随着国际形势变化，两国的某些共识与相互理解增多：推动中欧关系和中国—中东欧国家合作持续稳定发展，就重大国际和地区问题加强协调合作，坚定捍卫多边主义，落实《巴黎协定》，发展绿色能源保护地球环境等。

希腊对华政策的重要趋势之一是越来越主动地接触和加强叙事。近年来，随着两国交往层次和频率不断提升，贸易往来不断增值，军事、教育、文体娱等产业合作不断升级，两国对彼此的了解也亟待升级。11 月中国社会科学院欧洲研究所与希腊拉斯卡里迪斯基金会共同举办线上“2020 中希关系研讨会暨中希关系研究论文集发布仪式”，中希两国学者就双边关系、旅游、未来合作等角度开展研究。在学术层面为中欧、中希关系发展提供更大支持。

然而，希腊对华政策中存在的战略犹疑也不容忽视，这一点在 2020 年显得尤为突出。前任齐普拉斯政府与欧盟在财政、欧元以及移民等问题上冲突不断，这被视为对华关系的助推剂。随着政治更迭，米佐塔基斯政府与美国交流密切，与欧盟关系回暖，在政治决策中必然考虑这两方立场。9月蓬佩奥出访希腊，商谈安全与防务问题，同时希腊迎来美国两笔重量级投资（10 月 5 日美国微软公司宣布在雅典建立三座大型数字数据存储中心，投资金额高达 10 亿美元；12 月 2 日美国辉瑞公司宣布，将在希腊塞萨洛尼基打造辉瑞公司在当地的第二个数据中心，并创造 350 个工作岗位。），加强双方科技合作。针对土耳其问题，希腊迫切寻求美方和欧盟的支持。此外，欧盟提供的 320 亿欧元复苏基金是希腊纾缓疫情压力、推进绿色和数字转型项目的一大支持。

就 5G 项目而言，2019 年 7 月 WIND 和华为共同合作建设卡拉马塔市 5G 商用移动网络试点，这一计划由于市民恐惧 5G 危害健康而强制流产。美国政府曾向希腊当局明确表示：“美国的盟友不能接受中国设备，希腊必须限制中国企业进入 5G 市场。”今年 2 月，美国驻希腊大使在“第二届塞萨洛尼基地区论坛”上也提到，希望希腊在 5G 技术问题上谨慎行事。针对这一说法，希腊数字治理部

回应表示："5G 不只是我们国家的事，而是整个欧洲的事。在欧洲决定其进程后，希腊会做出决定的。"也就是说，希腊会尊重欧盟成员国的共同决定。希腊政府对于美国的施压并没有给出明确的表态，但从 2020 年招标结果来看，Cosmote、Wind Hellas 已经与瑞典电信设备制造商爱立信签署 5G 网络升级协议，Vodafone Greece 尚未确定合作对象，希腊并未选择美国人推荐的诺基亚公司，而华为暂时未出现在合作中。

就港口和航运领域而言，从 2008 年起希腊政府就开始强化与中国的合作，比雷埃夫斯港成为标杆项目。希腊的航运利益集团也积极推动中国参与对希腊港口的投资。而在美希两国早先签署的《共同防御合作协议》（MDCA）中，美国也表现出对希腊亚历山德鲁波利斯和卡瓦拉两大港口的强烈兴趣。美国发展金融公司（DFC）和美国黑峰金融集团（Black Summit Financial Group）是目前对此感兴趣的两大国有金融机构。尤其是 DFC 目前已经瞄准了希腊北部多个项目，其中就包括两大港口的私有化项目。美国驻希腊大使曾表示不能让港口和她具有战略意义的财富落入"错误的人手"，希望借此扼制中国在欧洲的战略发展，通过该港口船运-铁路运输联通的地理优势，开拓贸易通道，巩固自身在巴尔干半岛的地位。

2020 年中美争端持续升级，中欧贸易逆差显著，加强对话趋势明显。希腊努力坚持自己的战略提升，在中美、中欧这根紧绷的弦上保持平衡。希腊一方面和西欧国家保持友好，另一方面又小心谨慎地维持和北京的稳定关系。美国方面则一直鼓励美国企业投资希腊市场，希望其在希腊市场上所占份额能与中国抗衡。在这三方博弈中，希腊尽可能保持中立，同时持有一定机会主义，观望哪一方能最大限度满足其国家利益。

三、希腊对华政策展望

纵观 2020 年希腊对华政策的细微变化，预计在未来的合作中，在自身内政生态变化、中美博弈加剧、中欧对话加强的多重影响下，希腊的对华政策总体上依然保持目前的稳定状态，以积极友好为主基调，主观上增加接触与叙事，战略上则依然谨慎权衡多方立场。

第一，希腊注重与中国的经济合作，务实合作动力强劲，产业协作进一步升级。经济稳步增长的中国能够为希腊提供多方面的合作机遇。12 月 30 日，中欧领导人共同宣布如期完成中欧投资协定谈判，可预见将有力拉动中欧两大市场的开放互通。希腊也能够参与其中，通过中远比港、"中欧陆海快线"等项目推动区域经济合作，共同应对系统性危机。12 月 17 日，即希腊招标后一天，德国总理默克尔的内阁批准了一项安全法案,允许在 5G 网络中有条件地使用华为等外国公司的产品,但他们必须接受监督并保证安全。这意味着华为仍有机会参与到希腊的 5G 进程中。疫情揭露了希腊经济的脆弱性，希腊政府强调，期望疫情后能进一步平衡发展国家经济，包括大力发展绿色能源及数码科技等，无需再过度倚赖旅游业。两国也可在此领域深化合作。

第二，中希两国已制定2021年文化旅游交流框架，将加强文化教育、学术科研等领域的合作。2021年是中国共产党成立100周年、希腊纪念独立战争200周年的重要年份，届时两国将共同举办文化和旅游年，双方将举办展览演出、文艺展示、学术研讨等内容丰富的线上线下活动。目前，“希腊2021”委员会深度对接希中文化和旅游年，双方有望加强交流与沟通。

第三，中希两国对国际政治走向多边化持有相同主张，共同应对国际和地区重大事项。两国一致认同应遏制单边霸权，在国际安全、绿色环保等领域开展全方位合作。同时希方也期望中国在希土争端、塞浦路斯问题上予以支持。

2020年突发的新冠肺炎疫情不可避免地极大冲击了国际政治、经济关系，美国对华态度为希腊对华政策带来不确定性，欧洲复苏基金的后续发放也会增强希腊对欧盟的向心力，但中希两国全面战略合作伙伴关系仍存在进一步深化的机遇。

（作者：胡晶晶，上海外国语大学希腊研究中心主任；刘凡，上海外国语大学希腊研究中心助理研究员）

2020 年西班牙对华政策

2020 年对于许多国家和人民都是极不平凡的一年。这一年里，新冠肺炎疫情肆虐全球，特朗普政府的单边主义达到高点。西班牙作为欧洲受疫情冲击最严重的国家之一，经历了自政治转型以来最困难的一年。面对复杂环境和多重挑战，西班牙高度重视发展对华关系，有力奉行积极对华政策，尊重中国发展道路，将中国发展视作自身机遇，与中国携手抗击新冠肺炎疫情，西中新时期全面战略伙伴关系保持健康稳定发展。

一、西班牙遭受疫情严重冲击，经济社会面临巨大挑战

2020 年 1 月 7 日，西班牙工人社会党与左翼竞选联盟“联合起来我们能”通过众议院信任投票，在 2019 年的第二次大选后成功组建联合政府，工社党总书记桑切斯继续担任首相一职。正当人们认为西班牙政局可能会进入一个相对稳定时期之际，新冠疫情的暴发又给西班牙的经济、社会乃至政治形势带来新的严重冲击。

2020 年 1 月 31 日，西班牙国家卫生预警及应急协调中心确诊了首例新冠肺炎病例。而在一天之前，世界卫生组织刚刚宣布新冠肺炎为全球重大公共突发事件。随后，西班牙在 3 月至 6 月，10 月之后经历了两波重大疫情。两波疫情冲击后，西班牙在 2020 年累计确诊病例近 193 万例，在全球各国位列第 9、欧盟各国位列第 3，而经官方确认的新冠死亡人数超过 5 万例。面对疫情，西班牙政府和各界采取各种抗疫举措，包括两次进入国家紧急状态。遏制疫情传播的隔离和封锁举措十分必要，但对经济、就业等方面造成了巨大的负面影响。

根据西班牙国家统计局报告，西班牙 2020 年国内生产总值相较 2019 年下降约 1300 亿欧元，降幅达 11%，为 1936 年西班牙内战爆发以来最大值。根据西班牙媒体报道，疫情导致近 53 万人失业，失业率达 16.13%，比 2019 年的 13.78%高出两个百分点，成为 2012 年以来最差数据。以往对西班牙国内生产总值贡献超过 10%，为当地创造 13%就业岗位的旅游业遭遇毁灭性打击，全国 9500 个旅行社销售点中有近 5000 个在疫情期间关门，27 万家餐饮服务场所中有近 9 万家停业。作为西班牙出口支柱的汽车业也遭受重创。

为了帮扶因疫情陷入困境的企业和个人，西班牙政府在欧盟援助下开展了大规模的救助行动。西班牙政府首先在 2020 年 3 月颁布总额 2000 亿欧元的史上最大规模注资计划。西班牙首相桑切斯 10 月 7 日宣布，该国将启动经济复苏和转型计划，动用西班牙从欧盟复苏基金中获得的 1400 亿欧元资金中的 720 亿欧元，以在未来 3 年通过刺激措施实现经济恢复增长，创造 80 万个就业岗位。10 月 27 日，欧委会向西班牙拨付紧急状态下减轻失业风险援助计划（SURE）下的首批价值 60 亿欧元失业基金贷款，以支持因减少工作时间和采取类似措施而增加的公共支出。

二、西班牙奉行积极对华政策，西中关系保持稳定发展

西班牙高度重视发展对华关系，有力奉行积极对华政策。西班牙首相桑切斯

数次与习近平主席、李克强总理通电话，在马德里会见杨洁篪主任，还在第三届中国国际进口博览会上发表视频致辞。桑切斯表示，西班牙在战略上高度重视发展对华关系，习近平主席成功访问西班牙推动两国关系实现重要发展，西班牙政府愿进一步深化同中国的关系。桑切斯还表示，西班牙和中国对未来的发展方向有着共同的愿景，并都致力于建立稳定和可预测的多边框架。西班牙支持早日达成欧中投资协定。

西班牙高度赞赏中国抗疫表现，感谢中方向西提供的抗疫援助和支持，愿意与中国携手抗击疫情。中国疫情发生后，西班牙国王、首相以及各级各界人士对中国抗疫给予了及时支持。西班牙国王费利佩六世夫妇在为驻西班牙外交使团举行新年招待会的致辞中对中国抗击新型冠状病毒感染肺炎疫情所作努力给予高度评价，向友好的中国人民致以最诚挚的慰问和支持。西班牙愿尽己所能，与中方并肩合作，为遏制和战胜疫情作出贡献。西班牙疫情发生后，西班牙首相桑切斯对中方及时向西班牙提供急需医疗物资深表感谢，认为这充分体现了对西班牙人民的友好情谊，并指出疫情是国际社会面临的共同挑战，各国应合力应对。西班牙外交大臣冈萨雷斯在与国务委员兼外交部长王毅通电话时表示，西班牙反对将新冠病毒污名化，高度评价旅西华人华侨为西班牙国家发展和防控疫情作出的贡献。西班牙对中国产品的质量始终抱有信心并在华采购大量抗疫物资，愿与中方继续保持团结，加强合作，共同与病毒斗争，争取早日夺取抗疫胜利。

西班牙愿意与中国加强双边经贸往来，期待进一步拓展中国市场。中国是西班牙在欧盟外第一大贸易伙伴，西班牙是中国在欧盟内第五大贸易伙伴。欧盟统计局数据显示，因疫情持续蔓延，2020 年前 11 个月，西班牙对欧盟外出口同比下降 14%，进口下降 19%，逆差 179 亿欧元。而西班牙工业、贸易和旅游部对外贸易报告指出，2020 年前 9 个月，西班牙和中国双边贸易逆势增长，西班牙对华出口总额超过 57 亿欧元，同比增长 19.6%。在西班牙主要出口国中，中国成为其出口贸易额唯一实现正增长的国家。2020 年前 7 个月，西班牙向中国内地、香港地区出口食品、酒水总额达 18 亿欧元，比去年同期的 10 亿欧元上涨 80%。西班牙首相桑切斯希望中国市场进一步开放，为西班牙企业提供更多机遇。西班牙驻华使馆首席经济商务参赞卡洛斯•托尔托拉也表示，中国不断扩大对外开放，推出包括进一步缩减外商投资准入负面清单等一系列举措，将给西班牙出口贸易带来更多发展机遇。

西班牙愿意与在信息通信、数字经济等领域与中国企业加强合作。西班牙《理性报》10 月 12 日发表题为“桑切斯把 5G 的希望寄托在西电和华为两家企业”的文章，介绍桑切斯在与葡萄牙总理科斯塔共同出席双边峰会后在联合新闻发布会上说，西班牙将拓宽运营商合作伙伴范围，包括来自中国的伙伴。沃达丰西班牙公司总裁安东尼奥•科英布拉（Antonio Coimbra）11 月公开表示，如果欧盟也采取像英国封禁华为设备同样的手段，那么无疑会“大大”推迟新移动技术在旧大陆的部署。

三、影响西班牙对华政策的三大有利因素

在中美博弈的大背景下，特朗普政府将中国明确为最大战略对手，除了自己推行强硬反华政策，还不断向盟友和其他国家施压，要求西班牙等国减少或终止

与中国在通讯技术等领域的相关合作，甚至利用新冠疫情抹黑中国。比如，据西班牙媒体报道，美国网络安全官员罗伯特·斯特雷尔（Robert L. Strayer）在2月与西班牙副首相纳迪亚·卡尔维诺（Nadia Calvino)举行会议，明确要求封杀华为5G，“如果西班牙使用华为5G技术，美国将停止分享信息”。不能说美国的举动完全没有效果，有时还会得到西班牙一些政客和媒体的附和。西班牙极右翼呼声党（VOX）党魁圣地亚哥·阿巴斯卡尔（Santiago Abascal）在7月29日进行的一场国会辩论上几乎完全照搬特朗普的论调，发表了耸人听闻的反华抹黑言论，称中国是这场全球疫情的责任方，中国政府造成疫情全球性感染，并操控了世界卫生组织。而在9月，又有西班牙媒体跟风称中国的黑客从一个研制新冠疫苗的西班牙实验室中窃取了相关信息。此类施压或抹黑行为，尽管有时会产生一些负面作用，但在西班牙政府的对华友好实际行动和事实真相面前，长远来看都被证明是徒劳无功的。

面对新冠肺炎疫情、特朗普政府单边主义和反华政策等挑战和不利因素，西班牙政府能够奉行积极对华政策，西中双边关系可以说不仅经受住了考验，而且稳中有进，存在几大原因。

首先，西班牙作为欧盟主要成员国，能在较大程度上根据自己和欧盟的基本利益和价值观保持战略自主性。西班牙一向采取高度亲欧政策，而抗击疫情又进一步强化了这种倾向。欧委会主席冯德莱恩在10月的西班牙主席会议上发表视频讲话，强调欧盟将和西班牙站在一起。欧盟对西班牙抗疫的支持取得了良好效果。皮尤研究中心在6月至8月期间抽样调查显示，西班牙民众对欧盟的认可度高达65%。欧盟决定在中美竞争中采取不选边站的立场，实际上表达的是对特朗普政府及其单边主义做法的不认同，以及发展战略自主性的意愿。西班牙作为欧盟及其战略的坚定支持者，自然不会在特朗普政府不顾盟友利益和想法的施压胁迫下开展反华行动。西班牙政府在应对新冠疫情期间采取了多样化的外交政策，并将多边主义作为处理危机的最有效方式，而捍卫多边主义必然需要中国的积极参与。

其次，西中关系的战略基础和政治互信牢固，并且这种互信的夯实和发展得到了双方的积极引领。长期以来，西中相互支持彼此核心利益和重大关切。西班牙能够理解和支持中方维护国家主权、安全、发展利益，认为国与国应坚持相互尊重，互不干涉内政，通过平等对话增进相互理解和信任。过去多年，西中双方通过各种方式保持高层交往势头，不断巩固战略互信。西班牙外交部国务秘书克里斯蒂娜·加利亚奇指出，中西两国的高度互信在2018年11月习近平主席对西班牙的访问中得到了彰显，而在西班牙原外交大臣、欧盟现任外交与安全政策高级代表博雷利看来，这次彰显高度互信的历史性访问又对下一时期的两国关系起到了有力引领作用。新冠疫情暴发后，西中双方能够及时提供相互帮助，合作抗击疫情。正如西班牙卫生大臣萨尔瓦多·伊利亚所说，“尊重、信任、友谊、诚意和互助，一直是西中两国外交关系的指导原则。我坚信，经过这场西中团结战役之后，两国的兄弟情谊将得到进一步加强。”

再次，西中共同利益广泛，互利合作的趋势更加明显。西班牙视中国为发展机遇，愿意积极参与共建“一带一路”。以“义新欧”中欧班列为例，班列在今年到10月21日共开行1000列，共发运8.3万个标箱，同比增长203%，除了占

有相当比重的防疫物资外，也搭载西班牙企业从中国进口的各种零配件和生活必需品等物资，保证了双方经贸发展以及产业链、供应链的稳定性。共建“一带一路”为西中互利互惠合作创造了更多机遇。

四、西班牙对华政策有望继续向前发展

2021 年，全球新冠肺炎疫情有望在疫苗研发和生产取得积极进展的情况下得到进一步控制。国际货币基金组织预计，西班牙经济 2021 年将增长 7.2%，增幅居发达经济体前列。但西班牙经济恢复和发展仍然面临诸多挑战，比如失业率持续升高、社会不平等加剧、公共债务突破上限等。西班牙政府的政策重心将聚焦国内，而在对外事务上无暇多顾。2021 年，美国在拜登当选新任总统后有望采取更加国际主义的路线。但美国拜登政府视中国为最严峻对手，认为美中之间将会出现极为激烈的竞争。美国希望重振跨大西洋关系，拉拢西班牙等欧洲盟友协调实施共同对华政策。西班牙对华政策将受到来自美国的更大影响。2021 年，欧盟将致力完善欧中关系制度性框架，推进对已经完成谈判的中欧全面投资协定的批准工作，争取在气候变化和环境等方面取得更多成果。但欧盟将中国既作为合作与谈判伙伴，也作为是经济竞争者和制度性对手，对中国香港、新疆等问题一直表示强烈关切。欧盟的立场将对西班牙对华政策产生指导作用。

除了上述宏观因素外，西班牙对华政策还面临一些不可忽视的潜在挑战。第一，西班牙的一些非政府组织、保守派和自由派的政客和媒体，对中国政府在新冠疫情期间的应对管理并不认同，而持批评态度。第二，有西班牙智库的民意调查显示，受调查者一方面将中国作为欧盟之外的第二大合作者，另一方面又将中国作为西班牙安全的第二大威胁者。第三，尽管西班牙对华贸易逆差在 2020 年得到了有效缓解，但经贸逆差是一个结构性问题，解决起来并不容易。第四，西班牙对中国在拉美以及直布罗陀的影响力十分警惕。如果这些潜在挑战上升为热点问题，那么有可能对西班牙对华政策和西中关系产生比较大的伤害。

不过，只要西班牙能和欧盟一起保持战略自主性，基于西中双方牢固的战略基础和政治互信，广泛的共同利益，那么西班牙对华政策就有望继续向前发展，并如杨洁篪主任所说，中西可以一道保持高层交往，加强人文交流，深挖绿色经济、数字经济等领域合作潜力，共同维护多边主义，把两国关系发展成国家间相互尊重、交流互鉴、互利合作的典范，同时为促进中欧关系发展发挥建设性作用。

（作者：杨海峰，上海欧洲学会秘书长）

2020年瑞典对华政策

一、瑞典内政外交基本状况

瑞典是一个经济高度发达的欧洲国家，以其高福利政策享誉全球。自90年代以来，瑞典保持稳定的五党政治模型，分别是左派的社会民主党、左翼党，以及右派的温和党、自由党以及中间党。在21世纪初，推崇绿色环保理念的环境党和宗教相关的基督教民主联盟在获得高于 5%的支持率后加入议会，并分别加入左派和右派阵营。数十年来，社会民主党的支持率独占鳌头，在左派执政的情况下推行了多年的高税收高福利政策。2010 年，瑞典经济受经济危机和欧债危机影响，代表极右翼思想的瑞典民主党进入议会。在经历了难民危机后，排斥外来移民的瑞典民主党的支持率翻一番，2018年大选该党获17%选民支持。在左派政党获得右派中间党和自由党的支持后，瑞典结束了半年的悬浮议会，并于2019年年初组阁完毕，社会民主党和环境党组成少数党政府。

相对其他北欧国家而言，瑞典是一个希望融入国际社会并在国际平台发挥影响力的国家，因此瑞典不论左派或右派政党，大多支持瑞典加入欧盟。1995年瑞典加入欧盟，后在全民公投的结果指导下，瑞典并未加入欧元区，在金融上受欧盟的掣肘较小，但致力于在欧盟内部推行各项目标，包括就业问题、跨境数据流通安全、贸易开放、共同打击犯罪、气候治理等。在欧盟内部，瑞典作为小国，常常与芬兰抱团，或与德国等大国合作，借此发挥自身的影响力，在较多议题上赞成德国等北方派的意见，属于欧盟内部的“net contributor”类型国家。军事层面，瑞典奉行不结盟政策，与芬兰都未加入北约，但瑞典频频参加北约的和平演练等相关活动，并且在联合国的维和行动中表现积极。

二、瑞典对华政策基本概况

截止2020年6月，中国对瑞典的直接投资额约为83.9亿美元。2020上半年，由于受到疫情影响，两国贸易额有所下滑，但总贸易额仍达81亿美元，两国的贸易相对平衡、稳定，近年来中国已成为瑞典的全球第八大贸易伙伴、亚洲最大贸易伙伴。

瑞典虽是欧洲面积第五大国家，但人口仅有一千万，因此国内的市场容量较小，经济上高度依赖出口贸易，同时也非常注重开拓海外市场。目前，瑞典对华投资项目共约1700多项，实际投入超50亿美元，其在华的大型企业包括：伊莱克斯（中国）电器有限公司、斯凯孚（中国）投资有限公司、宜家家居公司、阿斯利康制药有限公司、爱立信通信有限公司、海恩斯莫里斯商业有限公司等。瑞典外交部认为，中国对瑞典的经济增长和促进就业具有重要意义，因此会继续加大对中国的出口和投资。为保障其经济利益，瑞典政府会继续推动和中国的对话，促进多边贸易体系的现代化，其中包括知识产权、技术转移、世贸组织补贴以及其他瑞典认为威胁其出口贸易的议题。在合作方面，瑞典也将继续推动有关可持续发展、创新、企业社会责任等重点领域，政府也会支持企业发展，以消除双边

政治关系紧张带来的负面影响。

在经济方面外，瑞典将持续推动有关环境治理、国际开发、创新技术、科研与学术等方面的双边合作与对话。环境方面，瑞典将把中瑞双边对话的重点放在可再生能源、可持续水资源和海洋管理、温室气体减排、化学品及垃圾的可持续管理、生物多样性及可持续资源消耗与使用。瑞典认为其产业和机构具有丰富的经验,并掌握关键技术和专家团队,这可能是未来双方深化合作的重要领域。在国际开发合作方面，瑞典希望能和中国开启有关国际开发合作署（CIDCA）的对话，分享经验，并鼓励中国加入本地捐赠者的协调机制，以增加中国和OECD/DAC 等组织的互动和对话。在创新和科研合作方面，瑞典目前在北京大使馆设有创新和研究办公室，该办公室将长期推动瑞典创新、科研和高等教育的战略，保障瑞典学术研究人员在华的交流权益，开拓更广的交流渠道，同时也在发展创新科技的过程中，关注中方对知识产权和其他相关法规的履行情况。

在上述的领域中，瑞典对华政策继续保持开放、合作、交流的态度，但有关人权等领域，瑞典则表现出较为强硬的态度。2020 年瑞典外交部发布了一份《中国人权、民主、法治现状》的报告，瑞典在报告中肯定了中国在过去对减贫所付出的努力和取得的成果，但也强调其对诸多现象的不满，包括女性权益和家暴现象、贪污腐败问题、残疾人权益、同性恋者权益等。不仅如此，瑞典还强烈关注有关中国境内少数民族的权益问题以及港台问题，枉顾国际规范，意在通过欧盟干涉中国内政。瑞典长期以来同大赦国际等人权组织保持密切交流，未来人权等相关领域将成为中瑞之间的主要摩擦之一。

简言之，瑞典对华政策保持经贸开放、政治对话的特点，在细化包括环境治理、国际开发、创新技术、科研与学术等领域的目标后，瑞典将有侧重地开展活动，从而最大化地保护其利益，并因地制宜因时制宜地抓住与中国开展合作和对话的机会。

三、瑞典对华政策变化及其原因

相较过去，瑞典对华政策的首要变化在于其对中国身份的认知，瑞典改变了对中国的定位，并依此调整了其对华政策的基本方针和理念。过去，瑞典认为中国是发展中国家，而现在，瑞典已经改变这一身份认知，不再支持中国作为发展中国家的身份向发展银行等机构借款，而是希望中国能发挥大国角色，担当起全球性大国的责任，为多边发展银行和联合国等组织机构提供更雄厚的财政支持。除继续推动双边合作外,瑞典会在欧盟和联合国等国际机制中向中国提出更多和更高的要求。

瑞典外交部下属的语言文化推广机构，瑞典对外交流委员会（简称 SI），在其 2020 年资助的发展中国家列表中就删除了中国。瑞典官媒 Svenska Dagbladet（《瑞典日报》）也在 2020 年发表评论,称中国不应继续享受国际货币基金组织、世界贸易组织等其他国际组织针对发展中国家的优惠政策。

经济合作方面，瑞典始终认为中国是其发展贸易和投资的巨大平台，并致力

于扩大双边贸易往来，但现在瑞典更希望能通过欧盟将中国拉入世贸组织改革的议程中。其次，瑞典开始担心中国方面的投资会给瑞典带来威胁，并制造安全隐患，因此 2020 年瑞典专门设计了外国投资监管框架，主要目的是保障外国对瑞投资的透明度和安全性。瑞典不仅关注中国对瑞的直接投资，也非常关注中国对其他国家的投资建设，尤其是基础设施方面。在肯定中国对联合国 2030 议程和《巴黎协定》的贡献之外，瑞典十分关注中方投资的具体方式，包括其经济效益、政策透明度、可持续发展性以及是否符合国际法和国际标准等，并希望适时地帮助瑞典企业参与中方在第三世界国家的基建项目。

除经济方面，瑞典对中国的双边关系发展最主要的诉求在安全和环境领域。其中主要的原因来自于上述的身份定位，也即在中国实力强大的基础上，瑞典发现了中国对全球安全和环境领域的影响力，从而将务虚的对话转为更加务实的交流。瑞典希望借助欧盟对中国的气候和环境政策提出更高要求，希望中国能在 2030 年前达成减排的最高目标，并按照《巴黎气候协定》持续减排。此外，2020 年瑞典环境部在对联合国和全球环境发展报告中指出，希望中方能在财政上给予支持，包括中瑞双边投资和气候基金，绿色气候基金组织（Green Climate Fund）。以此可见，瑞典在环境问题上对中国的需求和重视程度，也从侧面反映欧盟以及跨大西洋两岸国家在环境政策领域的分歧。

2020 年，瑞典媒体对是否要允许华为参与瑞典国内 5G 建设及招投标发表了许多时评，从瑞典官媒发表的消息来看，瑞典基本决定要封禁华为通信运营商的权利。此前盛有瑞典智库学者分析华为对窃取隐私和信息的能力，该学者认为华为作为手机生产商，要想窃取隐私和信息，并非一定要参与 5G 才能实现，实际上通过应用软件或其他方式是更便捷的渠道，因此不存在华为想要投资 5G 建设以破坏瑞典国家数据安全的说法，但该学者后又分析指出，华为名义上是民营企业但具有深厚的政府背景，受政府掣肘，进而认为华为是中国政府及执政党所控制的企业。

总体而言，瑞典对华政策进入了新阶段，在加强对华的重视程度外，也对中方提出更具广泛性和细节性的要求，除制度规范和人权法治等传统议题外，瑞典还在中方对国际组织的财政支持上提出进一步的诉求，对中国飞速发展的移动互联网产业持观望和怀疑论的态度。在对华问题上，瑞典倾向于依赖欧盟，希望能对中国出台统一政策，规范双边贸易往来，以保护瑞典等欧盟成员国企业的在华利益，同时还能以欧盟的身份和中国进行有关人权等问题的对话，借此对华施加压力。而瑞典成为欧洲第一个明确拒绝华为参与国内 5G 建设的国家，表明其对中国仍存在较深误解和畏惧的心态，在大国竞争背景下瑞典对华的提防和怀疑，也流露了瑞典作为传统西方国家对中国的遏制思想。

四、瑞典对华政策展望

在瑞典将对华政策的重心从合作转移为合作与要求并重，同时将对华交流模式从双边转为以欧盟为代表的基础上，未来瑞典会确保将对华政策和中国发展置

于所有欧盟工作框架内考虑，包括安全和国防政策、贸易政策、技术创新政策、气候和环境治理政策、多边合作政策以及人权问题。瑞典还将结合现有的中国问题专家，努力在国内各领域积极协调对华政策和双边关系，形成一个有效的对华反应机制。为在对华问题上占据更多主动权，瑞典将继续延续各项国际任务，以监督中国在全球的发展举措。易言之，瑞典将投入更多人力和物力来应对中国问题，以期寻找更优的对华解决方案，制定更精准的对华政策。从中方视角而言，未来瑞典的对华政策将更具针对性，对中瑞双方的合作或提出新的挑战，但由于瑞典强调以欧盟为主要交流平台，因此也为中瑞双方提供更多的可能性和对话空间。

（作者：沈赟璐，博士，上海外国语大学瑞典语专业负责人）

2020年丹麦对华政策

新冠疫情下的合作机遇与风险挑战

一、丹麦对华政策基本内容

从整体看，丹麦政府的对华政策在北欧国家中属于务实派。自2008年建成全面伙伴关系以来，双边关系虽然偶有波折，但整体平稳，双方合作的深度和广度也不断拓展。丹麦既是欧盟成员，也是北约成员。作为欧盟成员，丹麦将保护、支持欧盟凝聚力作为其目标，它认为欧盟对欧洲稳定有着重要和积极的意义。在移民和难民治理问题上，虽然丹麦犹如其它北欧国家仍然持有强烈的人道主义立场，但其具体手段则更趋向务实。丹麦政府希望通过就近安置、与欧盟以及其它国家合作的方法，减少难民或非法移民的到来。作为北约成员，丹麦在处理安全议题时具有明显的大西洋主义倾向，通过依赖美国-北约来实现安全需求。在中美竞争日趋激烈的背景下，丹麦在战略与安全上的这一倾向也随之愈发明显。

2018年11月，丹麦政府出台了《外交与安全政策战略2019-2020文件》。该文件指出，在一个越来越不可测的世界中，丹麦外交政策目标是维护其安全、繁荣、价值。美国及其领导的北约是丹麦的安全保障，丹麦的国家利益之一便是维护美国的全球领导力，这也事关维护基于规则的国际合作。在安全、地缘政治等议题上，丹麦总体的观点是，丹麦依赖于美国，强调跨大西洋合作，而中国的崛起对其而言既带来了机会，也带来了挑战，应当对中国保持警惕。

2020年是中国与丹麦建交70周年，在全面战略伙伴关系的框架下，丹麦政府对发展中丹关系、深化中丹合作的重点领域做出了规划。这些领域有：中丹政治对话，特别是常规性的高层对话；气候与环境；能源与海洋；公共卫生与福利；科研、技术革新与教育。11月12日，在丹麦驻华大使馆举办了庆祝两国建交70周年招待会，会前多家丹麦公司与中国合作伙伴签署了20份谅解备忘录，巩固了两国在能源、气候、健康、环境、食品等关键领域的商业往来。

虽然丹麦并不像瑞典、挪威的外交政策那样具有强烈的规范性色彩，但其仍然将诸如人权的规范性议题，列为对外关系中的重点议题。丹麦政府在其对外政策文件中宣称，将致力于在国际领域中推动人权、法治、民主制度。在对华外交中，人权问题往往成为丹麦关注的优先议题之一，其对中国的政治民主化、人权状况等规范议题给予了一定程度的关注。

二、2020年丹麦政策对华政策的特点

在百年未有之大变局下，2020年的丹麦对华政策也出现了一些新的变化。首先，从地缘政治的角度来看，北极地区是丹麦的重大利益关切，它尤为关注与北极地区息息相关的地缘政治格局、气候变化以及科研和技术活动等问题。由于其在安全问题上的大西洋主义倾向，丹麦在中国介入北极问题上表现了两面性。丹麦政府在《2019-2020战略文件》指出，中国对北极地区兴趣的加大，在带来

了机会的同时，也会造成地缘政治上的挑战。并且，随着丹麦在安全议题上与美国合作的进一步紧密，其在战略、安全上对华的疑虑将很可能会随之加大。6月23日，丹麦外长捷普·科菲德会晤了到访的美国国务卿蓬佩奥。据媒体报道，后者此行的目的正是在北极政策上寻求与丹麦的合作。科菲德对美国加大在格陵兰岛的金融、政治投资表示欢迎。有分析人士认为，此次会晤旨在针对中国在北极地区的活动，反映了美国与丹麦在该问题上的紧密关系，双方有着高度一致的立场。

其次，在网络安全问题上，丹麦认为中国可能会给其网络安全带来不确定的因素，丹麦对华为保持高度戒备的姿态。丹麦政府准备通过立法，将5G网络建设从法律上定义为重要基础设施。丹麦首相弗里德克森在接受采访时表示，虽然政府还没有对立法程序中网络安全的客观标准达成一致，不过政府希望5G网络建设的供应商来自丹麦在安全事务上的盟国。丹麦国防大臣也向媒体表示，"为了保护丹麦和丹麦人民，我们希望与我们的盟友合作"。

第三，与安全事务上警惕、保守的态度相比，2020年丹麦在经济贸易、抗击疫情、以及人文往来领域上，则与中国保持了积极互动，这行举措积极地深化了双边合作。2019年，中国成为丹麦第四大出口市场，其中四分之一是食物出口。在新冠疫情的影响下，丹麦在2020年的出口有了明显下降，GDP也出现了负增长。丹麦统计局的数据显示，2020年1月至11月，丹麦进出口额为1844.6亿美元，同比下降4.9%。其中进口额为867.4亿美元，下降4.4%，出口额为977.2亿美元，下降了5.2%。由于疫情的影响，丹麦面临着突然并且严重的经济衰退，2020年第二季度GDP下滑7.7%。但疫情并没降低丹麦对华扩大出口的热情。丹麦对华出口主要是猪肉、乳制品例如牛奶、黄油、芝士，这些产品在中国市场有着良好的口碑。由丹麦贸易委员会和丹麦工业联合会共同牵头，超过23家丹麦企业参加了第三届上海进博会，是丹麦企业参加进博会以来规模最大的一次。

第四，随着新冠疫情的爆发，中丹双方在抗击疫情上寻找到新的利益交集。1月29日、1月30日，丹麦首相与外交大臣耶珀·科弗德，都向中方表达了对遭受新冠疫情影响的中国人民的同情，对感染疫情去世的中国公民表示哀悼。2月3日，丹麦发展合作大臣拉斯穆勒·普雷恩宣布，丹麦将向中国捐款价值300万丹麦克朗的防疫物资。2月，丹麦企业丹佛斯、阿蓓纳、乐高、格兰富、马士基通过出资购买医护物资、实物、捐款、提供免费运输等多种方式支援中国抗疫。如，丹佛斯寄送出14000只N95口罩和2000套防护服，并与阿蓓纳共同出资113万丹麦克朗，采购80000个医用口罩、6300套防护服等医用物资送至湖北。马士基集团加入紧急物资运输通道，与多个物流企业一起，免费为武汉地区运输海内外捐赠的救援物质。4月4日，丹麦驻华大使馆降半旗纪念中国的全国哀悼日，为新冠肺炎疫情中不幸逝去的生命默哀。中国也对丹方的援助报以回报，丹麦政府从中国采购的防疫物资于4月8日顺利抵达哥本哈根，丹麦王储弗雷德里克在社交媒体上表示了对中国的感谢。

第五，地区层面与省市层面合作又称为双方关系的一个新重点。2017年，中

丹双方启动了《中丹联合工作方案 2017-2020》，该方案包括了诸如造船、绿色能源科技、海洋技术等多个项目的具体合作协议。2020 年《方案》进入第二阶段，而这一阶段合作重点是加强中国与丹麦在地区与城市层面的合作，以增加、支持中丹两国的区域级、省级、市级的政治、文化、科技、人文交往。地区、省级层面的中丹合作在 2020 年有了新的进展。

1 月 22 日，丹麦驻华公使海勒到访吉林省长春市，会见了吉林省长景俊海。此行见证了吉林化纤集团与丹麦风电巨头维斯塔斯公司签署战略合作协议。10 月 20 日，丹麦驻华大使马磊访问济南，与山东省副省长任爱荣就推动丹麦与山东的合作与交流进行了交谈。受疫情影响，面对面的中丹人文交流有所下降，但双方继而以视频会议的方式展开相关活动。比如，9 月 22 日，首届“中国丹麦教育论坛”在线上举行，中国和丹麦两国 12 位教育专家在线上探讨疫情给教育的挑战、影响与启发。

第六，虽然丹麦对华政策中总整体上积极友好，但还是存在一些杂音，影响了双方关系的平稳。比如，2020 年 1 月 27 日，丹麦报纸《日德兰邮报》刊登辱华漫画，中国驻丹麦大使严重抗议，并谴责这一行为。然而，丹麦首相弗里德克森却以“言论自由是丹麦传统”为由，支持该报社拒绝向中国道歉的姿态。此外，在香港问题上，丹麦议会和议员的一些言论和行为也损害了中国对丹麦的好感。12 月 3 日在丹麦议员帮助下，乱港分子许智峰前往丹麦。2020 年 12 月 23 日，丹麦议会通过一项声明，在香港问题上批评中国政府干预香港自治和民主。中国外交部发言人、中国驻丹麦大使严厉地谴责了上述行为。

三、中丹关系未来展望

新冠疫情的爆发无论对丹麦还是中国而言均是重要的挑战。但是，疫情的出现也为深化与推进中丹关系的务实发展提供了意外的机遇。一方面，中国政府成功的抗疫政策与措施对丹麦政府防控第二波疫情的爆发有着积极的借鉴意义，中丹在医疗、医护用品、疫苗研发、临床实验上的共同利益也越来越多；另一方面，丹麦需要扩大与中国的经济往来、开拓中国的内部市场以扭转受疫情影响下滑的经济与对外贸易。但与此同时，中丹关系也必然迎来新的挑战。拜登执掌下的新一届美国政府将修补跨大西洋关系作为其外交政策的一个重点，作为欧洲的大西洋主义国家，丹麦对华政策可能会更多地受到美国因素的影响。丹麦如果进一步采取配合美国针对中国的方针，中丹关系出现波折的风险将极大地上升，但丹麦也会因此以经济和贸易上的损失作为代价。

（作者：严骁骁，上海社会科学院国际问题研究所助理研究员）

2020 年维谢格拉德集团四国对华政策

2020 年是全球性卫生安全危机爆发之年，亦是大国博弈激化、国际格局发展态势不确定性加剧之年。在这样的时代背景下，维谢格拉德集团四国（波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克）一方面忙于应对疫情给国内经济与社会带来的诸多直接与间接影响，另一方面，延续既往外交传统，在愈演愈烈的大国博弈中进行有利于自身利益的外交政策选择。

一、维谢格拉德集团四国内政外交的基本情况

新冠疫情和美国对外战略是对 2020 年维谢格拉德集团四国内政外交发挥巨大影响力的两大因素。

首先，疫情的反复给四国的经济走势和内政发展带来深刻干扰。尽管四国在上半年的疫情防控中取得了明显优于英法等发达西欧国家的成效，但在秋季出现的第二波新冠肺炎疫情冲击下，四国的确诊病例不断上升。政府不得不重启一系列更为严格的限制措施，包括实施宵禁、在圣诞前后实行全民隔离等。人口老龄化和聚集性居住等社会特点是疫情在中东欧国家传播加速的重要原因。而医疗资源的紧缺也在第二轮疫情中充分暴露出来。受到疫情反复的影响，四国经济受到重创，都从疫前的“优秀表现”陷入了负增长（参见表 1）。对 2021 年的经济预测则建立在疫情得到有效控制的前提上。为此，四国已纷纷开启全国性疫苗接种计划。

表 1：维谢格拉德集团四国 GDP 增长情况及预测

国家	2019 年 GDP 增速	2020 年 GDP 增速预测	2020 年 最新全年预测	2021 年 最新预测
波兰	4.0%	3.3%	-3.6%	3.3%
匈牙利	4.9%	3.2%	-6.4%	4.0%
捷克	2.5%	2.1%	-6.9%	3.1%
斯洛伐克	2.3%	2.2%	-7.5%	4.7%

疫情也对四国的内政产生了深刻影响。其一，多名重要政治人物感染新冠，包括波兰总统杜达、斯洛伐克总理马托维奇、捷克第一副总理兼内务部长哈马切克、匈牙利外交与对外经济部部长西亚尔托等。其二，疫情扰乱国内既定政治议程，并且导致党派斗争加剧，社会内部分裂加深。例如，在波兰，执政党与反对党就是否应该延期举办总统选举展开激烈斗争。其三，疫情加剧了部分维谢格拉德国家与欧盟之间的紧张关系。欧盟及西欧国家指责波兰和匈牙利在疫情期间推行“非自由主义”措施，借“抗疫”之名，行强化行政权力之实。欧盟在“复苏计划”和 2021-2027 年欧盟预算方案中加入了将经济援助与法治问题挂钩的要求，引发波兰和匈牙利否决，经过艰难的斡旋才得以通过。

其次，维谢格拉德集团四国的外交政策在 2020 年继续呈现出紧随美国对外战略的特点。

从政治高层互动角度来看，严重的疫情也未能阻止双方的频繁互动。2020 年 6 月，波兰总统杜达成为新冠疫情期间第一个访问美国的外国元首，与特朗普共同发表联合宣言。2020 年 8 月，美国国务卿蓬佩奥同样不顾疫情，访问捷克、波兰及其他中东欧地区国家。这也是其连续第二年踏足这一地区。此外，各方还借助 2020 年 2 月第 56 届慕安会和 10 月“三海倡议”塔林峰会实现了线下与线上的多次交流。

从军事安全角度来看，维谢格拉德集团中的波兰与美国在这一领域的合作最为密切。2020 年 8 月，美波双方在 2019 年双方达成的《联合防卫合作宣言》的基础上，进一步签署《加强防务合作协议》(EDCA)。美国也一直是维谢格拉德集团四国重要的军火供应方。四国当中，波兰已经率实现了防务开支达到 GDP 占比 2%的要求，其中军事装备开支比重达到 24%。据报道，波兰当前处于执行中的对美军事装备采购合同多达 123 个，总价高达 156 亿美元。捷克、斯洛伐克近年来的防务支出和对美军事采购也在不断增加。

从经贸关系角度来看，以波兰为首的维谢格拉德集团四国加快了与美国以能源为重点的经济合作步伐。2019 年 11 月，波兰国家石油天然气公司 PGNiG 正式宣布，与俄罗斯的天然气供应协议在 2022 年年底到期后将不再续签。取而代之的是与美国长达 24 年的天然气供应合同。波兰还积极加强与美国在核能领域的合作。2019 年 6 月，美国和波兰签署有关核能合作的备忘录。2020 年，波兰总统在访问美国后证实将采用美国反应堆技术进行核建设计划。另外，由波兰联合克罗地亚在 2015 年提出的“三海倡议”也得到了美国的积极支持。“三海倡议”旨在加强波罗的海、黑海、亚得里亚海三个板块之间经贸、能源、互联互通合作等领域的合作。2020 年 2 月在慕尼黑安全会议上，美国国务卿蓬佩奥表示，美国将为“三海倡议”提供 10 亿美元融资。

2020 年 11 月，美国大选牵动世界，成为影响国际格局最重要的变量因素，也使得与特朗普政府过从甚密的波兰、匈牙利等右翼保守派政府陷入了尴尬处境。白宫的变化使波匈两国失去了大洋彼岸一位与他们价值观相近的“反自由主义”盟友，也削弱了两国同欧盟在法治问题上对峙的底气。拜登治下的美国是否会将对欧战略重点回调向西欧，是否还会继续在传统能源和防务领域加强同中东欧的合作，以及是否会对波匈等国的内政提出更多指责，这些都是当前维谢格拉德集团四国迫切期待答案的问题。

二、四国对华政策及其特点

在大国竞争加剧和疫情肆虐的背景下，维谢格拉德四国的对华态度和政策呈现出更加复杂的特点。一方面，四国仍然借助既往双边关系和多边机制与中国保持合作，但另一方面，又追随美国政策，在特定问题上为美“助阵”，采取了不利于双边关系发展的外交行动。

从合作的角度来看，四国在年初中国全力抗疫的紧要关头纷纷向中国提供抗疫物资，捷克总统还派出特使来华慰问，转交捷方捐赠物资清单。随着疫情开始

在欧洲大规模蔓延，中国开始积极向包括维谢格拉德四国在内的中东欧国家分享抗疫经验，提供救助物资。例如，2020 年 3 月 13 日，中国同中东欧 17 国举行卫生专家视频会议；中国从三月开始向四国捐赠口罩、医用手套鞋套、护目镜、防护服和病毒检测试剂盒等防疫物资。捷克总统泽曼甚至在 3 月 19 日的电视讲话中感谢中国，表示中国在当时是唯一提供医疗物资援助的国家。除了直接针对疫情防控的互助外，中国与四国及其他中东欧国家还利用既有的“17+1 合作”平台拓展合作新模式，采用线上视频交流洽谈等方式开启辅助中小企业复苏的积极行动。

但是，在 5G 领域，维谢格拉德集团四国则紧随美国的外交战略，在 2020 年内先后同美国签署了有关 5G 网络安全的联合声明，被美国列入到“清洁 5G”名单中，基本关闭了本国与中国企业开展 5G 网络合作的大门。四国在 5G 问题上加入美国的“反华联盟”，背后的原因主要在于：其一，这是近年来波兰等国在乌克兰危机刺激下过度追求国家安全导致的结果。在波兰等国眼中，东邻俄罗斯的威胁不仅仅在于通过军事手段直接入侵，更可能是利用网络发动信息战进行干扰和渗透。在这样的忧虑下，美国在中东欧地区贩卖的“中国威胁论”也找到了市场。其二，这是四国根据国家利益的重要排序做出的取舍。美国或以停止信息情报共享为威胁，或以提供安全保障为利诱，要求中东欧国家“选边站队”。包括维谢格拉德集团四国在内的中东欧国家不得不进行选择，以与中国的疏远为代价获取美国在安全领域的保障和能源领域的合作。

美欧借助意识形态和西方价值观打压中国的趋势也在部分维谢格拉德集团国家中得到回应。美国国务卿在访问维谢格拉德集团国家时频繁使用“共产主义力量”、“共产党”来指代中国，故意强化意识形态和制度模式差异，试图唤醒这些前苏联国家的某些历史记忆，激起从社会精英到民间大众反华的负面情绪。在此影响下，部分抱有“反共”、“反华”思想的势力再次蠢蠢而动，做出有损中国核心利益的外交行为，包括捷克议长访问台湾、四国的欧洲议员呼吁强化对台合作、助推涉疆决议等。

在“17+1”机制下保持一定程度的对华合作，在特定议题上投美国所好，为美站队，以换取更符合国家利益的安全保障，维谢格拉德集团四国的表现在中东欧地区具有一定的代表性，充分说明，这些欧洲中小型国家正努力在美欧的压力和对华合作之间寻求平衡点。它们既不愿意完全倒向西方，全方位加入“反华阵营”，但同时又在特定领域，如 5G、人权等问题上选择为美西“站队”；它们既希望借助“站队”获取美西在安全、能源等领域的保障，又希望在经贸领域保持与中国这辆经济快车的合作关系。这种“双向获利”的目的导致它们的对华政策呈现出碎片化的发展态势，难以简单地用“反华”或“亲华”来概括，而是随着领域或者利益的变化而调整。

三、对华政策的未来展望

拜登上任后，美国对欧与对华政策的调整将对维谢格拉德集团四国的对华政

策带来巨大的影响。

拜登政府将以修复跨大西洋关系为首要任务，重新加强与德法为首的西欧盟友之间的政策协调和国际合作，从而出现在欧洲战略重心向西回归的趋势。但同时，压制中国，维护美国绝对领导力和竞争力也依然是拜登政府全球战略的核心任务。美国要修复和巩固一个以美国为核心的国际秩序，缺少不了以维谢格拉德集团四国为首的中东欧地区的拥护，但具体政策路径将有所调整，包括回归传统安全承诺、缩减常规军事部署、强化非传统领域的安全保障、加强经济联系、重视价值规范的输出和巩固等。

维谢格拉德集团四国对中国的疏离和防范很大程度上与美国视中国为战略敌手具有高度相关性。拜登上台后，中美之间避免发生直接和尖锐的对立，将有助于四国对华态度发生转变，增强对华政治互动、经贸合作与人文交流的意愿。

在能源与经贸合作领域，拜登上台后将重新回归对可再生能源与清洁能源的重视，因此会加强与欧洲盟友在这一领域的合作。中国和美国将在欧洲“绿色新政”框架下展开激烈竞争。四国在能源转型问题上任务艰巨，将成为展开上述竞争的重要地区。

在人权、民主法治等问题上，拜登主政的民主党政府将重申西方价值观作为同盟关系基石的重要价值，因此对出现“民主倒退”的波兰和匈牙利等国可能有所疏远。西方对价值观与意识形态的强化还可能导致四国的对华政策从近几年的务实外交回摆到价值观外交，导致一些怀有冷战思维的政客进行有损中国核心利益的政治行为，为中国与四国的合作带来更多干扰。

（作者：龙静，上海国际问题研究院助理研究员）

2020 年罗马尼亚对华政策*

2020 年罗马尼亚对华关系三重性日益明显，罗马尼亚与中国在保持双边关系的同时，也日益融入欧盟对华的多边关系。与此同时罗马尼亚将美国领导的北约作为其安全保护伞，积极寻求与美国的合作并且表现出对跨大西洋关系的偏好。在对华关系上，罗马尼亚执政与在野的政治力量不管如何轮替，均主张大力发展对华关系。但是罗马尼亚对中国倡导的“17+1 合作”兴趣在下降，对华政策在部分议题上出现“距离化”态势。

一、罗马尼亚 2020 年内政外交基本状况

罗马尼亚在 2019 年完成了总统选举和欧洲议会选举，2020 年初因面临地方选举和国家议会选举致使政治局势持续不稳定，政党之争剑拔弩张。新冠疫情爆发令权力有限的临时政府措手不及。刚刚下台的奥尔班政府（Orban Government）再次接受任命。组阁完成后，罗马尼亚于 3 月 16 日发布疫情管控措施，宣布进入紧急状态。地方选举从 6 月被推迟到了 9 月底。国家自由党在地方选举中获胜，取得了右翼政党过去 30 年来的最高支持率（支持率为 34%），成为罗马尼亚的第一大党。但社会民主党在县议会级别（at the level of county councils）仍然是最大政党。2020 年 12 月 6 日，罗马尼亚举行议会大选。在参众两院选举中，社会民主党均以近 30%得票率领先，但未能达到单独组阁所需席位。21 日晚，国家自由党、拯救罗马尼亚联盟党-自由统一和团结党联盟、匈牙利族民主联盟签署联合执政协议。同日，新一届议会参议院和众议院举行首次会议，前财政部长安卡·德拉古当选参议长，国家自由党主席、前总理卢多维克·奥尔班当选众议长。约翰尼斯总统提名来自国家自由党的瓦西里-弗洛林·克楚为新总理并完成组阁。目前，新政府的重大改组还在持续关注中。

罗马尼亚已成为欧盟第十三大经济体。世界银行于 2020 年宣布，2019 年罗马尼亚人均 GNI（国民总收入）达 12,630 美元，已跻身高收入经济体行列。但是疫情期间由于个人消费和投资受到的影响最大，根据欧盟委员会的预测，罗马尼亚今年的进口额将下降 14.4%，出口额将下降 12.8%。

2020 年，罗马尼亚继续执行之前的外交政策，集中于三大“外交支柱”：在欧盟、北约中提升参与度和积极性、巩固同美国的战略伙伴关系。罗马尼亚与欧盟关系焦点是气候变化项目，多年期财务框架磋商和欧盟抗击新冠疫情基金的分配。罗马尼亚致力于发展与美国的战略伙伴关系并开始执行两国于 2019 年 8 月通过的《共同声明》中的事项。除了在安全领域的政治合作外，两国还将加强在网络、电信、能源安全等领域的合作。双方并开始筹备 2021 年上半年在华盛顿举行的第七届双边战略对话。美国国务院也承诺向罗马尼亚提供 80 万美元用于抗击新冠疫情。罗马尼亚将继续把国内生产总值的 2%用于国防，同时支持北约

* 本文是教育部国别与区域研究 2020 年度课题《后疫情时代的中国—中东欧国家合作趋势研究》的阶段性成果。

在不影响黑海盟国活动的前提下，更多地介入中东事务、参与反恐斗争。另一方面采取措施增强黑海地区对周边突发事件的威慑力，以巩固北约东翼地区。罗马尼亚总统和罗马尼亚外交部再次表示，罗马尼亚的所有外交政策都将符合其加入欧盟和北约后决定遵循的价值观和发展方向。

二、2020年罗马尼亚对华外交概述

2020 年罗马尼亚对华外交在支援中国抗击新冠疫情方面有亮点。2020 年 5 月 13 日，在中国-中东欧国家卫生部长视屏会议上，罗马尼亚坚决支持中国对全球抗击疫情的主张，在中国驻罗马尼亚大使的帮助下，中国的医生、中国政府代表与罗马尼亚卫生部长举行了在线会议，以分享抗疫经验。会议讨论了冠状病毒的检测方法、诊断标准、药物选择、特殊患者治疗方案和医护人员防护等问题。疫情期间，两国领导人互致慰问信，互相捐赠防疫物资。罗马尼亚“小快板”合唱团的孩子们演唱中文歌曲为中国加油，在中国社交网络观看量近 3000 万。

中华人民共和国成立 71 周年之际，罗马尼亚领导人纷纷向中国领导人致贺。罗马尼亚总统约翰尼斯、总理奥尔班、代参议长卡赞丘克、众议长乔拉古、外长奥雷斯库分别向中国国家主席习近平、国务院总理李克强、全国人大常委会委员长栗战书、国务委员兼外长王毅发贺电，祝愿中国繁荣稳定，人民幸福安康。

在经贸方面，中罗之间的务实合作不仅没有停滞不前，反而逆势上扬。2020 年前 5 个月，中罗贸易额 25.3 亿美元，同比增长 3.5%。中国企业签约建设扎勒乌绕城路，成为中方通过公开竞标在罗承接的首个公路设计施工项目。除了上述基础设施项目的积极投资外，罗马尼亚与中国银行开展了金融合作，中国银行罗马尼亚分行运行平稳。罗马尼亚企业参加了第三次进口博览和 2020 年中国义乌进口商品博览会。

在人文交流方面，11 月 4 日，第六届“罗中文化与文明对话会”在罗马尼亚阿拉德市举行，省长琼卡和中央政府驻该省特派员斯托扬、阿拉德市市长安塔尔等各界代表出席。2020 年 11 月 17 日，作为中东欧地区枢纽的罗马尼亚阿拉德省与福建省签署结好协议，这充分说明地方交往是中罗关系的坚实基础。此外，中罗两国学生学者的流动和高等教育交流与合作进一步得到加强，2020 年罗马尼亚驻华大使康斯坦丁内斯库在北京签署《中华人民共和国教育部与罗马尼亚教育和研究部关于相互承认高等教育学历学位的协议》。该协议生效当日终止 1995 年签署的《中华人民共和国国家教育委员会和罗马尼亚教育部关于相互承认高等教育学历、文凭和学位证书的协议》。

在中美全面战略博弈的背景下，罗马尼亚在能源合作方面撕毁与中国的协议并不出人意料。2020 年 6 月 12 日，罗马尼亚方面宣布，撤销与中国广核集团签署的在罗马尼亚建造 2 座核反应堆的协议。该协议是在 2019 年 5 月中广核与罗马尼亚国家核电公司正式签署的，2013 年 11 月，双方就签署了意向书，协议规定中广核与罗马尼亚合作，在切尔纳沃德核电厂建造三号和四号机组，预计投资高达 60 亿欧元。根据罗马尼亚和美国签署的《政府间协议》，美国将为切尔纳沃

达核电站 1 号、3 号和 4 号反应堆提供约 80 亿美元的融资（罗马尼亚迄今为止从美国获得的最大规模的融资）。该项目将由美国艾奕康公司(AECom)负责协调，由美国、罗马尼亚、加拿大和法国公司共同实施。罗政府称，最近在能源领域达成的协议突显了罗美战略伙伴关系以及双方对该地区能源安全共同承诺的重要性。

在罗马尼亚与美国签署的“2020—2030 年双边防务合作路线图”中提出的主要行动方向之一是在网络安全领域开展合作，以防止针对防御系统的恶意行为和网络攻击。罗马尼亚制定了措施以规避与 5G 网络相关的安全风险。罗政府还准备制定适当的立法框架，以便对所有供应商和贸易商进行严格评估。2019 年罗马尼亚与美国双方签署的联合声明中明确了“试图避免中国投资 5G 带来的风险”。值得关注的是新成立的欧洲网络安全中心将位于布加勒斯特，因为罗马尼亚是唯一没有任何欧洲机构的国家。该中心有利于加强欧盟内部的网络安全，也成为管理欧洲网络安全研究资金的主要机构。这一态势就更加制约了罗马尼亚在网络基础设施建设方面的选择。

2020 年 9 月，罗马尼亚政府发布一项政府紧急法令草案，决定对罗现行外国直接投资审查机制进行调整，将设立一个由政府、总统府、情报机构和外国直接投资主管部门代表组成的外国直接投资审查委员会，同时还可视情邀请其他部门代表参加。这被解读为主要针对中国的投资加强审核。

三、2020 年罗马尼亚对华政策“距离化”原因

首先，罗马尼亚要努力保持与美国的特殊关系，与中国的中东欧合作必然放在罗美关系下讨论。罗马尼亚精英普遍认为美国是罗马尼亚的主要战略盟友，超过 70%的罗马尼亚人对美国持有积极的看法，而中国的重要性明显不如美国。尽管罗马尼亚政商界仍然有与中国密切合作的意愿和兴趣，也不会冒险挑战美国的态度。

其次，罗马尼亚作为坚定的欧洲乐观主义者对中国——中东欧“17+1”合作是分裂欧洲的说法比较敏感。罗马尼亚它是欧盟机构和倡议最积极的支持者之一。罗马尼亚精英和民众对欧盟有很高的信任度，甚至有“盲目的信仰”，以补偿对国家政体的强烈不信任。欧盟仍被视为内部政治事务中的“民主监督者”，“问题解决者”和“合法行为者”。布鲁塞尔或其他西欧国家对中国的负面信号影响着罗马尼亚人的观念，从而制约了现实中的中罗合作。罗马尼亚对于中国的合作主流态度是，中国只是罗马尼亚和欧盟内贸易的补充，而不是替代品。不论中国的投资多么受欢迎，罗马尼亚将继续立足于欧洲。罗马尼亚一直希望做东南欧国家领头羊，曾希望借助“17+1”峰会作为罗扩大在东南欧地区影响力的平台，这是该国参加 17+1 多边合作框架的动因之一。

罗马尼亚对华政策都具有较浓厚的务实主义色彩，重点在于经贸领域即扩大对中国出口和引进中国直接投资。发展对华关系的动力和联系纽带主要集中在经贸领域，经贸利益很大程度上限制了在双边层面对中国政治价值观不满与安全忧

虑的公开表达。罗马尼亚希望进一步加强与中国的经贸联系，挖掘两国对华出口的潜力，以弥补对华贸易逆差。但是在罗马尼亚看来，2012 年中国以来推进的中国—中东欧“17+1”合作成果不均，导致了合作意愿的分化。部分西巴尔干的中东欧国家凭借自己规则洼地的优势，收获了比较多的项目。罗马尼亚因为期待和现实的落实，对此产生了不满。认为中国是借助“17+1”打入了中东欧地区的基建投资和经贸市场。实际上导致的是中国的单赢，这种认知导致了对该合作机制热情衰减。

此外，罗马尼亚仍处于转型进程中，社会对政府的宽容、朝野政党的相互宽容、本国居民对外国移民的宽容等都处于较低水平。而民粹主义政党和激烈的政党斗争，也从侧面反映了社会宽容度的缺失。加之疫情以来，西方对华舆论普遍不利，也影响到对国内民众对中国的好感度，精英和媒体对中国怀疑态度持续增长。

四、罗马尼亚对华外交的展望

总体而言，基于前文所说的三重性因素的影响，罗马尼亚对华的态度可概括为在经济上视中国为发展机遇；政治上与欧盟层面保持一致，但不在敏感问题上触及中国底线；安全上对中国的综合实力有所忧虑。在中美全面博弈的大背景下，继续承受美国要求其减少或终止与中国的相关合作的压力。2021 年罗马尼亚会针对西巴尔干地区融入欧盟前景，在三海倡议基础上与美继续加强安全和能源合作。罗马尼亚仍然会与中国继续加强双边经贸关系。但是对中国与中东欧合作持谨慎怀疑的态度和保持相对的距离。

（作者：宋黎磊，同济大学政治与国际关系学院教授，欧洲中心副主任）

2020 年西巴尔干国家对华政策

2020 年西巴尔干国家受新冠肺炎疫情大流行冲击，对外关系重点也都围绕疫情防控及相关事务展开。在此背景下，西巴尔干国家对华政策重点和这次流行病紧密相关。总体而言，该地区国家和中国开展了较好疫情防控合作，促进了双方整体关系发展，同时，得益于东道国的重视，我国在该地区相关工程项目进展也基本顺利。但该地区国家把加入欧盟作为重要国家战略方向（克罗地亚已加入），在西方媒体影响下，尽管政府层面的对华政策立场没有发生实质变化，但民间出现不少与疫情相关的诋毁我国的言论，整个对华政策氛围较往年有所恶化。

阿尔巴尼亚对华政策

当疫情在中国肆虐之际，阿方副外长于 2 月接待了我国外交部副部长秦刚到访并与其开展了工作洽谈。这是一次良好开端，当阿尔巴尼亚爆发新冠肺炎疫情大流行后不久，4 月份地拉那机场迎来了首批中国医疗物资，6 月、7 月又有多批中国政府、公司和华人援助的防疫抗疫物资运抵该国，分送给包括莱日市、全国公共卫生研究所等阿各机构。下半年，阿企积极参与了中国国际进口博览会和 17+1 机制下的中小企业合作，该国扩大了红酒、橄榄油等产品对华出口。这些反映并延续了阿尔巴尼亚持续维持友好对华关系的传统。

不过中阿关系在疫情期间没有获得更快速和深入发展，2020 年中国没有新增重大在阿投资与工程项目，社会主义者党执政下的对华立场没有想象中友好。当 3 月初阿尔巴尼亚爆发新冠肺炎疫情时，它不想获得中国援助。7 月，阿总理拉玛（Edi Rama）在接受德国媒体采访时暗示他不相信中国官方有关新冠肺炎的统计数据，并被问及为何不向中国寻求帮助时，他宣称阿与塞尔维亚不同，只寻求在欧美地区发挥作用。因此，疫情（及地震）未能促进阿尔巴尼亚加深与中国关系的愿望，虽然它最后并没有拒绝来自中国的防震和防疫物资。

北马其顿对华政策

自北马其顿新冠肺炎疫情发生后，其内政部长向中国提出援助请求，自 3 月底始，该国接受了中国多批次防疫医疗物资。北马其顿国防部、卫生部、外交部、落实改善罗姆人境遇国家战略部、若干新闻机构（如国家通讯社、国家广播电视台和《晚报》等媒体）都获得了中国防疫抗疫物资，在能力建设方面也获得中国政府帮助，以支持首都一所医院的改造。北马其顿和中国关系没有受太多外界干扰，也可能因为中国在该国投资还不太显著。北马其顿视中国为一个重要的崛起大国，可成为将来助力其发展的伙伴，但现在还没达到那种密切程度。

北马其顿对华电信领域合作受到美国影响。10 月，该国与美国签署了与电信技术有关的安全问题谅解备忘录，这是 2020 年与美国签署 5G 建设备忘录的少数欧洲国家之一。该备忘录宣称北马其顿的电信发展政策要“与欧盟政策保持一致”，并使 5G 网络安全性“与战略盟友美国保持一致”，这对中国的华为和其他

中国电信公司参与北马其顿 5G 网络建设的竞争蒙下了阴影。不过迄今为止，北马其顿电信公司在非 5G 领域，大都使用了华为基站。

黑山对华政策

2020 年黑山继续保持和中国的良好合作关系。在该国 3 月疫情大流行开始后不久，因欧盟防疫物资禁运使黑山陡然面临医疗用品严重短缺问题，在此背景下，中国成为最早为该国提供防疫医疗设备和用品的国家之一。在疫情早期阶段，黑山医学和医疗专家与中国防控和诊疗专家开展了多次视频会议分享中国经验，这对当时黑山在欧洲首次率先实现病例清零发挥了作用。

疫情之下，由于两国共同努力，由中国路桥公司承建的黑山南北高速公路优先段项目没有受到重大影响。两国利用黑山疫情缓解窗口期，中国路桥工人分乘数架包机返回黑山，加班赶造因疫情拖延的全长约 41 公里、桥隧比高达 60%的两国上述合作旗舰基建项目。2020 年有 15 个黑山企业参加了“中国义乌进口商品交易会”，对黑中两国公司建立合作关系并将产品推向中国市场走出重要一步。由于黑山对中国投资的青睐，截至 2020 年前 8 个月，中国跃升为在该国最大投资来源国（7000 万欧元），领先于意大利（4330 万欧元）和俄罗斯（4250 万欧元）。

8 月，黑山经历了历史上第一次通过大选完成的政府更迭，新政府是多党联合政府，尽管在对外关系中更注重与欧盟关系，但其对华政策基本没有发生重大改变。受西方媒体蛊惑，有民间反腐监察机构以缺乏透明度、资源利用效率低下、腐败和违反环境标准等为由批评中国公司参与的上述高速公路项目。

波黑对华政策

2 月，当中国受困于新冠肺炎疫情时，波黑议会民族院轮值主席、克罗地亚族民主共同体主席、波黑前主席团克族成员乔维奇向中国人民表达了支持中方抗疫的支持，这反映了波黑对中国的传统情谊。当波黑疫情发生后，波黑的波斯尼亚-波德里涅州医院、波黑塞族共和国、萨拉热窝市等不同地方和机构陆续收到了来自中国的医疗仪器和抗疫物资，为波黑防疫提供了帮助。尽管期间发生过波黑政府通过本国私企从中国进口大约 100 台对新冠治疗无效的呼吸机事件，但并没有影响中波双边关系发展。

虽然疫情对中国在该国的工程项目不利，但双方克服困难，继续推动双边经济合作项目向前发展。5 月 4 日，波黑塞族共和国电力公司与中国能建葛洲坝集团在该国特雷比涅市举行了达巴尔水电站项目签约仪式，中国建筑承建的波黑泛欧 5C 走廊高速公路项目（波契泰利-兹维罗维契段）也能坚持在疫情期间继续开工，由中国电建集团承建的该国卡利诺维克大区二战后最大投资项目乌洛格水电站也得以顺利推进。波黑能源和基础设施方面的缺口与需求的上升给中国企业进入波黑提供了机会，波黑（尤其是塞族共和国）对中国企业参与工程项目的信任为两国关系良性发展提供了动力。

克罗地亚对华政策

2019 年中克双边关系因李克强总理访问克罗地亚而进入"钻石"期，2020 年克对华政策依然延续了上一年友好基调。疫情当前，中克双方都支持对方防疫抗疫，相互加油打气。当克罗地亚面临疫情强烈冲击前夕，3 月，克总理致电中国总理请求在防疫物资和设备采购方面得到中方支持，这为双方之后防疫合作奠定了坚实基础。在双方领导人关怀和支持下，中国的防疫物资从 3 月开始就分批陆续抵达首都萨格勒布。

固有的在克合作项目在疫情之下受到一定冲击，但工程进度开展有序。5 月，中国路桥公司承建的佩列沙茨大桥项目主墩首片钢箱梁架设成功。克若干乳制品生产企业也于 2020 年完成向中国出口的相关注册，在促进克乳制品对华出口方面前进了一大步。其他相关投资和承包工程也顺利推进。在教育领域，克政府和相关机构与组织积极协助完成了在克培训项目的中国运动员顺利包机返国。

7 月，克罗地亚经过了政府更迭，由于执政党依然以民共体（HDZ）为主导，确保了该国对华政策的连续性。当美国国务卿蓬佩奥访问该国时，克总理当着其面表示，自己通过"17+1"机制与中国总理有过五、六次正式会面，这在双边机制下几乎不可能实现，他表示克罗地亚会根据欧盟统一部署及自由市场原则与包括中国在内的各国合作。

由于克罗地亚根据欧盟整体对华立场灵活处理对华关系，这也意味它的对华政策受欧盟影响。9 月，克罗地亚在地中海的里耶卡港口的港务局取消了一项价值约 200 亿人民币的集装箱码头 50 年特许经营权招标，而当时最好的报价来自中国多公司组成的财团，这次取消招标可看作是将中国财团合法排除在外的举措，以回应欧盟（及美国）的关切。同时，受西方媒体影响，2020 年上半年，克罗地亚媒体对中国疫情的部分报道充满了恶意和偏见，这一定程度上对克民众的对华认知产生了消极影响。

塞尔维亚对华政策

比较其他西巴尔干国家，塞尔维亚对华政策具有独特性，它在整个疫情大流行背景下，充分体现出了来自欧洲的唯一对华"钢铁友谊"。2 月末，塞尔维亚第一副总理兼外交部长达契奇（Ivica Dacic）赴华访问，成为新冠肺炎疫情爆发以来首位访华的外交部长。

在整个防疫抗疫过程中，塞尔维亚政治人物从一开始就给予中国良好祝愿和支持，而且对中国帮助其抗疫给予了极大的期待和充分信任。当塞总统武契奇公开表示欧洲团结只是写在纸上的"童话"，并认为中国是唯一在危机中能为塞尔维亚提供大量援助的国家后，塞陆续收到了来自中国的呼吸机和各种防疫设备，还迎来了来自武汉的防疫医学专家小组，并在中国帮助下建设了国家级"火眼"病毒检测实验室。

疫情期间中国投资和工程项目在塞进展顺利。除河北钢铁、中国紫金矿业和

山东玲珑轮胎厂的投资项目外，另外包括中交建承建的塞尔维亚 E763 高速公路苏尔钦-奥布雷诺瓦茨段、中国电建承建的贝尔格莱德绕城公路项目 B 段斯特拉热尼察隧道、山东高速集团承建的伊维拉克-拉伊科瓦茨快速路、华为塞尔维亚创新中心等工程要么在 2020 年开始开工，要么顺利竣工，它们共同构成了这一年中塞经济合作大合唱。

塞尔维亚对华政策促进了塞民间对华友好。据统计，在塞尔维亚被调查者中，有 43%的受访者赞成亲欧盟和西方的政策路线，46%的受访者赞成亲俄罗斯的政策，而有 50%的受访者赞成亲华政策。另外，85%的受访者对中国持积极态度，对德国持积极态度的则是 63%。

西巴尔干国家对华政策特点与前景

2020 年西巴尔干国家对华政策各有不同，但有共同点。

首先，体现为以防疫抗疫合作为主轴，并围绕这根主轴开展对华外交。在舆论领域，除塞尔维亚等少数国家外，有些国家的媒体、反对党和民间机构出现过对华不友好言论，这既有受西方欧美舆论影响的结果，也有自身防疫抗疫期间主动跟随欧美反华步调的自觉性。

其次，在疫情大流行期间，受欧美尤其是美国特朗普政府反华影响，西巴尔干地区一些北约成员国对华 5G 政策存在偏见。另外还因与中国双边层面人员和物流因疫情大幅减少，在对华整体政策上除防疫抗疫领域比较积极外，其他领域合作相对较少。

第三，与往年类似，该地区国家（除塞尔维亚外）对华双边关系依然仅限于若干经贸合作和少量文化往来，无法深入到安全等高政治领域，甚至在一些非安全领域，也会因各种原因受到影响。如阿尔巴尼亚，作为北约成员，它和我国有关地拉那机场建设合作项目（遑论 5G 合作）也受美国关注，该机场具有起降武装力量的功能，这给阿尔巴尼亚压力，使阿在加深对华经贸合作上存在一定顾虑。

未来西巴尔干地区因欧盟产能限制，在疫苗领域可能会推动对华合作。在经贸领域会继续推动吸引中国投资和开展工程项目，但因受欧盟越来越多压力而会逐渐变得更加谨慎，在满足自身需求和迎合欧盟方面会适度平衡。可以预见，在一定时期内，西巴尔干国家整体上的对华友好政策立场不会发生急剧和根本性改变。

（作者：简军波，复旦大学国际问题研究院副教授，中欧关系研究中心副主任）

2020 年塞尔维亚对华政策

塞尔维亚是前南斯拉夫的重要成员国，九十年代曾因内战问题长期遭受欧盟和美国的制裁，却也因此与中国、俄罗斯关系十分友好。本世纪初米洛舍维奇政权垮台后，西方逐步解除对塞制裁与封锁并接纳其逐步融入欧洲。当下塞尔维亚虽仍非欧盟成员国，但入盟谈判不断取得进展，有望与黑山在近几年完成入盟谈判，共同加入欧盟。但受境内科索沃问题的影响，当下困难重重。

自武契奇执政以来，塞尔维亚政府的外交政策出于自身发展利益的考虑，长期以来奉行亲欧但兼顾中国、俄罗斯以及美国等国利益而相对平衡的外交政策。作为前南斯拉夫的重要成员国，塞尔维亚长久以来一直与中国保持着良好的合作关系，对华政策友好、积极且务实，在关键领域绝对支持中国。中塞之间政治、经济、工业、农业、文化、教育等诸多领域合作拓展不断，且逐步加强、加深现有合作基础，是欧洲少有的全面战略合作伙伴国家。新冠疫情爆发后，中塞两国政府与民间相互扶持，造就了铁杆情谊。

一、新冠疫情下的中塞关系

塞尔维亚对华政策一向友好、积极且务实，新冠疫情的爆发后这些特点更加凸显。疫情下的中塞关系按发展脉络大致可分为疫情爆发初期塞方对华支持、欧洲疫情失控后中方对塞援助以及后期对塞疫苗供应援助三个阶段。

第一阶段，新冠疫情爆发之初，塞方即坚定立场，以有限的物资给予了当时艰难抗疫的中国以极大的支持。总统武契奇与多位政府部门在众多媒体上公开支持中国抗疫，是当时复杂国际环境下可贵的相助。2 月 14 日国务委员兼外交部长王毅在慕尼黑安全会议期间同总统武契奇会谈，感谢塞方对中国抗疫行动的支持。与此同时，塞尔维亚民间也积极行动，于 22 日在首都贝尔格莱德市中心的卡莱梅格丹公园举办音乐会，声援中国抗疫。月底 26 日王毅外长即邀请塞尔维亚第一副总理兼外长达契奇访华、共商合作事宜，并表示在中国人民全力抗击新冠肺炎疫情的特殊时期，塞尔维亚代表团专程访华，以实际行动体现塞尔维亚对中国人民的友好情谊，体现中塞牢不可破的“铁杆之情”与关键时刻相互坚定支持的良好传统，中方对此表示高度赞赏。

第二阶段，新冠疫情在欧洲扩散后，塞尔维亚疫情迅速恶化，3 月 15 日总统武契奇在欧洲各国冷眼旁观、自顾不暇且封锁医疗物资之际无奈实施紧急状态，含泪求助中国。中国迅速提供援塞医疗物资，并组织医疗专家组赴塞援助抗疫，总统武契奇亲赴机场迎接，塞方对于中方提出的防疫措施与建议几乎全盘接受并贯彻执行，使得第一波疫情下的塞尔维亚在混乱不堪的欧洲各国疫情防控中取得了显著的成绩。3 月底首都贝尔格莱德市中心点亮中国红，象征两国团结和友谊，中国元素也一度进入塞尔维亚街头巷尾，成为执政党宣传点。

第三阶段，塞方年底向中方提出疫苗采购申请，不久即获得由国药集团研发的 100 万剂疫苗，总统武契奇与卫生部长同样亲赴机场迎接，武契奇本人也表示，

自疫情在欧洲蔓延以来，中国不断对塞提供各类援助，对塞方抗击疫情起到了极大的作用。塞尔维亚政府官员以及诸多军方人士带头接种国药疫苗，塞尔维亚也成为第一个大规模接种中国疫苗的欧洲国家，疫苗接种效率甚至获得了德国总理默克尔的高度评价。

新冠疫情下的中塞关系，正如时任外交部发言人耿爽所说：中国同塞尔维亚是全面战略伙伴，两国有着牢不可破的“铁杆情谊”。患难与共，守望相助始终是中塞关系的主旋律。在中国人民全力抗击新冠肺炎疫情的特殊时刻，塞尔维亚政府和人民通过多种方式对中方给予坚定支持。当塞尔维亚也面临疫情的威胁和挑战时，中方也将坚定地同塞尔维亚人民站在一起，并肩作战。中国同塞尔维亚是好兄弟、好伙伴、好朋友、好同志。面对困难和疫情，中塞同舟共济、共克时艰，成为中塞构建命运共同体的真实写照。

尽管如此，下半年受塞尔维亚议会大选后内外不确定因素的影响，中塞关系也一度受到质疑与挑战。6 月塞尔维亚议会大选，由于疫情影响以及反对派的抵制，总统武契奇所领导的前进党联盟获得了压倒性的胜利，议会 250 席中占有 188 席，执政盟友社会党联盟也赢得 32 席，其对华政策一定程度上也得以延续，后由于总理提名人选与新政府成员名单迟迟未能公布，一度引发媒体种种猜测。10 月底新政府与诸多人士任命逐步出炉，总理安娜布纳尔比奇得以留任、原社会党籍第一副总理兼外长转任议会议长、外长则由原总统府秘书长塞拉科维奇接任，国务院李克强总理、全国人大栗战书委员长以及外长王毅也于第一时间祝贺当选。新政府年轻化趋势十分明显，新入阁比例占一半，女性比例也大大提高，尽管执政党席位过半，但仍选择继续多党联合组阁，同时强调内阁成员的专业技术能力并弱化政治酬佣嫌疑。考虑到 2022 年即将到来的总统选举以及反对派拒绝参与的态度与持续不断的抗议，本届政府的任务型与过渡性趋势明显。涉及中塞双边政治、军事与经贸合作的关键岗位虽有调整，但多为互调转任，对于当下的双边合作可以起到决定作用的仍然是执政党领导、总统武契奇本人。

但需要特别注意，大选过后爆发多轮游行示威等抗议活动，后期更升级为骚乱暴动，这反映出选举结果与真实民意间存在不小的差距，尤其是青年学生、普通民众与社会精英阶层对于执政者的众多招商引资活动及其涉及贪腐的潜在可能性颇有微词，考虑到中资企业在塞众多在建大型项目以及未来更多的开发合作机遇，加之部分西方媒体刻意对中资企业参建项目的造谣与抹黑，中塞关系未来可能会面临不少来自反对派与国际反华势力的无端指责与攻击。

二、一带一路合作项目在塞建设

塞尔维亚作为最先响应一带一路倡议的中东欧国家，其境内拥有众多中资企业参建项目，其中不乏高铁、基建以及能源的大型建设项目。2020 年年初受国内新冠疫情影响，众多企业在员工、物资设备供应等方面面临困难，对此塞方有关部门与使馆和各企业及时沟通，努力减少疫情对项目的负面影响。

尽管后期疫情在欧洲扩散并不断反复，高铁、高速、矿业、能源等诸多旗舰

项目仍完成阶段性既定目标，同时获得塞方高度赞赏。河钢塞尔维亚公司与紫金波尔铜业公司在 2020 年 1-11 月分别称为塞尔维亚第一、第三大出口企业，为疫情笼罩下的塞尔维亚经济增长以及中塞合作作出了重要贡献。除了河钢与紫金矿业外，更多中国中东欧合作项目稳步落实，其中就包括有序推进施工的中铁国际与中交建设联合承建的旗舰项目匈塞铁路塞尔维亚段、中交建设承建 E763 高速普雷利纳-波热加段、中国电建承建的贝尔格莱德绕城高速公路 B 段、中国机械设备工程股份有限公司承建的最大能源投资项目克斯托拉茨 B 电站、南瑞集团塞尔维亚水电站改造项目等等，玲珑轮胎、星宇车灯、敏实集团等公司也逐步推进厂房建设与生产线安装调试。

除既有项目落实之外，众多新协议、新项目也不断签署落地。中国路桥获签诺维萨德-鲁马快速路项目，华大基因与紫金矿业分别捐助的位于首都贝尔格莱德和第三大城市尼什的两座火眼实验室分别投入运营，华为数字化转型创新中心及 5G 测试实验室正式运营，网龙公司与塞方教育部、贝尔格莱德大学共建机器人和人工智能教育中心。

可见，中国在塞投资众多且覆盖面广、实用性强，对于中国企业走出去和塞尔维亚自身国家建设与经济发展是互利共赢。面对新冠疫情带来的重重困难，中塞双方也本着务实的精神稳步推进各类合作，以扎实经济建设的成就巩固双方的良好合作关系与铁杆情谊。

三、美方介入巴尔干事务的潜在影响

9 月初美方特朗普政府主导下的塞科华盛顿会晤所签署的经济正常化协议中，以开放美资入境与 5G 限制等条款一度被某些媒体解读为塞方接受美方的排华条款换取美方对塞支持。考虑到美方对于科索沃问题的略有含糊的态度与塞方迫切寻求美方在经贸合作与地缘政治支持的需要，美方毫无疑问已经在涉华问题中明确要求塞尔维亚站队。但事后总统武契奇在媒体上的公开回应以及中资科技企业在塞建立新研发中心等，基本可以确定塞尔维亚并未完全顺从美国意愿。同时科索沃问题中美方的诸多举措实则是在同时挑战塞尔维亚与欧盟、俄罗斯以及中国的多边外交关系，塞尔维亚也绝不会选择单线外交。

以现有的中塞双方合作而言，塞方很难大幅度抽身背离当下对华友好关系，但特朗普当政时期美方对塞强大的施压使得塞方也难以一帆风顺地继续当下对华友好政策，以 DFC 为主的美国资本自华盛顿协议签署入塞设立办事处之后，势必在众多投资建设领域对中资企业造成持久冲击，而塞方如果可以确保既定规则下的公平公正则已经是对华最大支持，未来中资企业或将同时面临美国资本、欧洲资本以及中东、土耳其等国企业的多重竞争，极具挑战性。

美国大选中，塞尔维亚并未选边站队，拜登本人虽然对塞科协议有所批评，但这对于当下中塞关系的影响相对有限。考虑到拜登对于科索沃问题与巴尔干事务的熟悉程度以及个人家庭因素（其子曾在科服役工作），未来塞尔维亚很难在塞科谈判中获得美方充分支持，因而这也极有可能成为未来塞尔维亚对华政策可

能面临挑战的导火索。而对于塞尔维亚加入欧盟而言，解决科索沃问题又是必要选项，在欧盟的中立促和态度与俄罗斯的强烈支持对照下，中国对于科索沃问题上或许需要采取更多切实行动方可巩固现有中塞关系，从而减少来自美方乃至欧盟的重重潜在影响。

四、塞尔维亚对华政策的前景展望

中塞双方自前南斯拉夫建交至今，始终保持友好关系，在涉及疆藏港澳台等关键议题上更是绝对支持中国，西方势力一贯使用的人权、民族以及国家安全等议题都难以动摇本届塞尔维亚政府现有对华政策。2020 年新冠疫情下，中塞两国相互支持、携手抗议，铁杆友谊传为佳话。双方在基建、经贸、高新技术等领域的重大进展进一步促进双方经济的复苏。2021 年塞尔维亚对华政策将在年初中国对塞疫苗援助供应的基础上延续并进一步发展，以更加友好、积极且务实的姿态共建人类命运共同体。

（费正健，上海外国语大学塞尔维亚语专任教师、助教）

2020年波罗的海三国对华政策

近年来，波罗的海三国发展对华关系意愿强烈，对华政策较为务实，在政治、经济、人文领域都取得了重要的合作成果，中国在其外交布局中的地位也有所提升。但2019年以来，三国在对华交往中相继采取了警惕性政策。2020年新冠肺炎疫情席卷欧洲以后，波罗的海三国在公共卫生、社会经济等领域面临一系列挑战，内政外交均以应对这场危机为核心。加之百年未有之大变局，世界经济衰退，保护主义逆流涌动，多边机制深受冲击，波罗的海三国对华交往的内外条件都发生了变化，对华政策矛盾性上升。一方面，疫情之下与中国的多领域务实合作、互联互通建设仍在继续推进；另一方面，强调双方政治分歧，形成对华防备立场，在经贸合作也展现出更多的警惕和疑虑。

一、疫情之下的对华政策及其特征

（一）政治关系与安全事务

2020年初，波罗的海三国与中国延续2019年高层往来态势。外交部副部长秦刚1月在北京同立陶宛副外长格尔玛纳斯举行中立副外长级政治磋商；2月，访问爱沙尼亚，同爱副外长伦杜、总理外事顾问卡拉举行工作磋商。随着新冠肺炎疫情在全球蔓延，跨境访问受阻，中国-中东欧领导人会晤也延期，波罗的海三国转以电话或视频会议形式与中国保持高层沟通，尤其是应对疫情方面。例如，2020年5月，国务委员兼外交部长王毅与爱沙尼亚外长雷因萨鲁通电话，就合作推动国际抗疫进行沟通。

2019年立陶宛外长林克维丘斯描述中立关系为“务实的”，这也是波罗的海三国近年对华政策基调。在此基调下，三国通常将所谓人权问题、意识形态分歧等政治议题置于中欧关系层面来处理。但2020年三国多次在国际场合以人权之名行干涉之实，公然干预中国内政的情况增多。在涉港涉疆事务方面，2020年6月30日，在联合国人权理事会第44届会议上，英国等少数西方国家就涉港和涉疆等问题攻击诬蔑中方，其中包括波罗的海三国。2020年7月24日，包括爱沙尼亚在内的9个欧洲国家议会和欧洲议会的外委会主席发表联合声明，攻击诋毁涉港国家安全立法，粗暴干涉中国内政。在涉台事务上，个别立陶宛议员妄言应在新冠肺炎期间让中国台湾地区成为世界卫生组织观察员。不难看出，2020年波罗的海三国对华政策偏向了凸显双方政治分歧并展现强硬态度的一面。

与此同时，波罗的海三国相继在安全领域渲染所谓“中国威胁”。2019年立陶宛《国家安全威胁评估》首次将中国列入本国情报威胁名单，2020年报告延续这一界定，认为中国在网络安全领域对立构成威胁。拉脱维亚安全部门2019年底到2020年初的报告认为中国在拉情报活动呈增长态势，首次明确将中国界定为“威胁”。爱沙尼亚对外情报局2020年2月发布的《国际安全和爱沙尼亚2020》，将中国列为排在俄罗斯之后的所谓第二大安全威胁，提出中国试图为自身利益重构国际秩序，怀疑中国对外投资带有政治目的，并担心爱沙尼亚对中国技术依赖

上升会带来风险。可见，2019 年以来波罗的海三国对华政策的警惕性转向趋势和指向性都有所强化。

（二）经贸领域

近年来，波罗的海三国与中国关系发展良好，各层次交往密切，在经贸、交通、物流、人文、地方等领域务实合作不断走深走实，尤其是在“一带一路”建设和“17+1 合作”框架下经贸合作进展顺利，双边贸易和投资大幅增长。2020 年，相对于政治领域对华政策负面因素的提升，波罗的海三国与中国在经贸、人文、地方等领域保持了积极互动与务实合作。2020 年三国与中国人文交流仍有亮点，包括年初顺利在塔林举办了第十一届“欢乐春节”活动，疫情期间拉脱维亚与中国的太极拳等武术文化交流继续开展，拉脱维亚和立陶宛参与第十六届中国(深圳)国际文化产业博览交易会推介本国文化旅游、工艺美术、文化教育、创意设计等文化精品，等等。同时，在地方层面合作也有所推进，例如里加市和苏州市的友城合作在经贸方面进一步充实等。

就经贸关系来看，疫情发生后波罗的海三国进出口市场、旅游服务等都经历困难，面临着漫长的恢复期，对华贸易也一度深受影响。据中国商务部欧洲司统计，2020 年 1-3 月中国与爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛之间的进出口贸易额比 2019 年同期分别下降 26.4%、18.9%和 1.2%。但是，三国对华经贸并未因疫情而止步。以拉脱维亚为例，2020 年该国参与了第三届中国国际进口博览会，以及期间举办的 2020 年全球贸易和国际物流峰会；拉脱维亚驻华大使、商务参赞参与宁波市政府合作主办的“中东欧优品云上展”直播，推介本国产品；等等。在双方积极推动下，三国与中国经贸往来在进入第二季度后逐渐恢复，并出现了不同程度的逆势发展。拉脱维亚中央统计局数据显示，2020 年 1-7 月拉外贸总额 169.73 亿美元，同比下降 8.9%，但拉与中国大陆贸易额达 4.88 亿美元，同比增长 8.2%。根据中国海关数据，2020 年 1-11 月立陶宛与中国进出口商品总额较去年同期增长 9.7%，其中立对华进出口分别提升 7.7%、17.7%，该国奶制品、小麦、牛肉等对华出口额有所上升。

同时，“互联互通”仍然是波罗的海三国对华合作的重要标签。2020 年，拉交通部积极开展中国-中东欧物流合作联合会秘书处工作、支持在里加自由港举行中国企业起重机设备启用仪式等行为，都体现出拉将加快物流基础初设施建设和提升自身在地区物流互联中的地位作为对华合作优先方向。立陶宛同样期望通过参与“一带一路”建设推动本国成为中东欧地区物流中转枢纽。2020 年 4 月，首趟中欧班列（渝新欧）“中国邮政号”专列顺利抵达立陶宛首都维尔纽斯。立交通、通讯部部长纳尔克维奇表示在新冠肺炎全球大流行和诸多物流链中断的背景下，专列开辟了一条可靠、高效的物流渠道，标志着立成为中国在欧洲的物流枢纽，为两国物流领域合作开启了新篇章，并立陶宛电子商务发展带来的新机遇。4 月以后重庆、义乌和东莞至维尔纽斯的三条中国邮政号专列路线陆续开通。可以说，加速互联互通和交通合作已成为波罗的海三国推进对华合作的缩影和先行领域。

尽管如此,波罗的海三国与中国贸易往来仍存在占各自对外贸易总额比较低、双向投资远落后于各自其它经济伙伴的情况。另外，2020 年三国在经贸领域对中国的防备立场有所增强，涉及中国投资、华为参与 5G 基础设施建设以及贸易平衡等方面。例如，立政府对中国在立投资、参与立基础设施建设持迟疑和警惕立场，已导致中国投资克莱佩达港计划搁浅；爱政府以“安全考虑”为由，否决了中国波罗的海下方投资建造塔林至赫尔辛基隧道的提案。

（三）抗击疫情方面

疫情爆发后，波罗的海三国官方与民间都曾向中国传达慰问之情，各层次有关部门与中国保持密切沟通并给予支持。例如，立总理斯克韦尔内利斯于 2 月向中国国务院总理李克强发来慰问电话,立国家芭蕾舞团和立著名篮球俱乐部都分别录制为中国加油的短视频；拉政府通过欧盟渠道向中国捐助了口罩、防护服等医用物资,拉武术联合会执行主席罗曼带领拉武术爱好者以练习太极拳的方式为中国抗疫鼓劲。疫情之下，中国-中东欧合作（17+1）框架成员在抗疫中出现新的利益交集，波罗的海三国相继参加了“17+1”新冠肺炎疫情卫生专家视频会议和“17+1”卫生部长视频会议，分享抗疫信息，交流防控经验，充实了“17+1 合作”的内涵，为其发展注入了新动力。但也时有“杂音”干扰。例如，2020 年 12 月，爱沙尼亚财政部长赫尔梅在接受电台采访时诬称新冠病毒源于中国实验室，无端对中国进行污名化。

二、对华政策调整及其动因

纵观 2020 年波罗的海三国对华政策，合作仍是其主要内涵。主要表现为：保持高层沟通“17+1”合作框架及相关机制运转正常，对沟通抗疫信息和双方立场起了积极作用;人文交流、地方往来等领域务实合作继续推进;经贸成果显著,出现了疫情影响下逆势增长情况，互联互通继续发展。但负面因素特别是强调价值观分歧和对华防备态势明显上升。突出表现在：对中国内政干涉增多，多次滥用国际平台指责中国；渲染“中国威胁论”，妄言中国对其网络安全等方面的影响;以“安全”为借口行保护主义之实,限制中国企业在基础设施等领域的投资;在新冠疫情溯源、中国抗击疫情等方面发表错误言论。总体上，2020 年波罗的海三国对华政策的两面性和矛盾性趋于强化,此番政策调整主要在于以下三方面原因。

首先，中美关系加速恶化和三国强化跨大西洋联盟的期望。2014 年乌克兰危机发生后，波罗的海三国在防务领域对北约的依赖进一步加强。2020 年，中美之间战略竞争关系形成，美国采取运用国家力量打压华为等做法，使波罗的海三国认为包括自身在内的中东欧国家面临着美国安全保护和与中国更深层经济联系之间的选择。同时，面对百年变局和世纪疫情的激荡以及美欧分歧的出现，三国都将维护跨大西洋团结作为本国对外战略的优先事项。在国际环境变迁和自身外交战略调整的综合作用下，三国倾向于在跨大西洋框架下决定对华政策，增加了双方交往中的不利因素。

第二，欧盟对华政策调整的影响。2004 年成为欧盟正式成员国以后，波罗的海三国奉行全面追随的政策，并在经济和能源安全上依赖欧盟。三国一致认为加强欧盟框架下的合作对新冠肺炎疫情后的经济、社会复苏至关重要。2020 年，中美两国都强化了对欧盟的战略影响，欧盟对华战略不确定上升，使得波罗的海三国对华政策随之出现分歧和龃龉增多的特点。

第三，国内关于对华合作的争议上升。在波罗的海三国中，对“17+1”合作的政治疑虑和经济质疑增多，包括认为该框架有“分裂”欧盟之嫌以及中东欧国家在此框架下获利有限等。同时，关于中国与中东欧地区发展互联互通的内部观点分歧也有所上升。例如，立交通运输部对与中国合作的经济前景持积极看法，但部分商业和政治精英认为中国将立作为其在欧洲扩张的跳板。另外，认为中国投资具有政治意图、可能引发多方面安全风险的声音变大，并形成政策影响。再者，在疫情背景下，部分媒体涉华报道充斥着不实消息，无端指责中国散布疫情虚假信息、出于地缘政治意图搞“口罩外交”等。这些争议在三国国内形成了或大或小的舆论效应，一定程度上恶化了对华决策的国内环境。

三、对华政策展望

展望波罗的海三国对华政策，在未来一段时间内将延续 2019 年以来对华警惕性政策取向，在人权等政治领域议题上批评中国，对双边以及“17+1”框架、“一带一路”倡议下的对华合作都持更强疑虑和防备态度。其主要原因有二：一是拜登新政府上台后，美欧关系将有较大缓和，对华协调将有所加强，中欧关系不确定性将上升，波罗的海三国将更趋于在跨大西洋关系框架下发展对华关系；二是时下中欧关系凸显意识形态分歧，包括波罗的海三国在内的欧盟国家倾向于把中国在疫情中率先复苏视为对欧软硬实力的竞争乃至挑战。尽管有上述负面因素，但考虑到双方存在着互利合作的强劲动力，特别是发展经贸和相互投资的潜力与空间巨大，以及双方在地区互联互通等方面期望与规划有契合之处，可预期波罗的海三国仍将在经贸、物流、人文等领域推进与中国的合作。

（作者：孙贝芸，博士，上海世界城市日事务协调中心）

后 记

这是我们连续发布的第四份“欧盟及其成员国对华政策”报告。四年来我们一直希望能用一个统一的概念或思路来统括每一章的内容，但后来发现其实很难。欧盟不同成员国对华政策立场在同一年份里相差很大，这既反映了欧盟内部不同国家间的巨大差异，也反映了不同成员国对华政策的重点和内在发展逻辑也相差很大。

基于此，报告课题组建议每位作者根据实际情况，客观而全面地反映欧洲国家的对华政策内涵、重点、问题与发展方向，而不用拘泥于一个统一的主题。

考虑到 2020 年英国已经离开欧盟，但中英关系无论对英国还是中国而言依然在各自对外关系中占据重要份量，同时考虑到西巴尔干国家虽大部分还不是欧盟成员，但都以加入欧盟为目标，且它们在中国外交关系中日益重要，因此今年的报告改名为《欧洲对华政策》，而不是之前的《欧盟及其成员国对华政策》。在历年报告中，我们选择分析对华政策的国家每年都有些变化，这不代表没有包括在报告中的国家在中国外交中微不足道，而只是反映了我们课题组成员的研究特长的结构。我们会维护一个基本固定的作者群，但也希望有更多从事欧洲研究的国内外中青年学者加入我们研究队伍，以便探讨更多欧洲国家的对华政策。

作为报告的组织方，复旦大学国际问题研究院中欧关系研究中心和上海欧洲学会一直致力于探索建立一个基于上海滩的、从事欧洲研究的中青年学术网络或共同体，这个报告算是这个努力的一部分。在此，我们特别感谢复旦大学副校长陈志敏教授和上海欧洲学会会长徐明棋教授对我们组织撰写该报告的鼓励、支持和指导。我们当然也感谢每位作者，他们的璀璨才华和渊博知识充分地体现在各自撰写的报告章节中。

最后，我们欢迎所有建设性的意见和批评，若还能收获一份赞誉，我们将深感荣幸。